
X LEGISLATURA

**Doc. XVII-bis
n. 1**

**DOCUMENTO
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

approvato nella seduta del 27 ottobre 1988

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*promossa nella seduta del 31 maggio 1988 e svolta nelle sedute del
5 luglio, 12 luglio, 19 luglio, 25 ottobre e 27 ottobre (I, II) 1988*

**SULLE
FORME DI COLLEGAMENTO TRA PARLAMENTO E REGIONI**

*(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati,
e articolo 48, comma 6, del Regolamento del Senato)*

Comunicato alle Presidenze il 27 ottobre 1988

PAGINA BIANCA

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLE FORME DI COLLEGAMENTO TRA PARLAMENTO E REGIONI

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle forme di collegamento fra Parlamento e Regioni, richiamandosi all'introduzione del Presidente della Commissione Augusto Barbera, alla relazione del deputato Vito Riggio e sulla base degli importanti e qualificati contributi dei Presidenti delle Giunte, dei Presidenti dei Consigli regionali, dei Presidenti delle province autonome di Trento e Bolzano e dei Presidenti dei consigli delle stesse province autonome e degli studiosi consultati, esprime le seguenti considerazioni ed i seguenti orientamenti:

I. I collegamenti che si sono instaurati fin qui fra Parlamento e Regioni sono stati scarsi o frammentari ed episodici. Ritardi ed omissioni hanno contrassegnato la contrastata costruzione dell'ordinamento regionale non inserito all'interno di un più generale processo di riforma delle istituzioni e della pubblica amministrazione, come evidenziato nell'indagine conoscitiva promossa nella precedente legislatura (doc. XVII-bis, n. 2), le cui conclusioni mantengono inalterata validità. Gli strumenti formali che avrebbero dovuto assicurare alcune forme tipiche di collegamento (l'iniziativa legislativa delle Regioni prevista dall'articolo 121 della Costituzione, le leggi cornice statali di cui all'articolo 117, i controlli di merito di cui all'articolo 127 della Costituzione) o hanno avuto scarsa applicazione o sono stati distorti e snaturati. Gli altri stru-

menti di collegamento resi possibili dalle consultazioni il più delle volte informali attivate presso le Commissioni di merito non sempre hanno consentito di conoscere in modo sufficiente ed univoco gli orientamenti regionali.

In particolare:

a) le poche leggi cornice, corrispondenti alle materie dell'articolo 117 della Costituzione, e delle altre norme degli Statuti speciali, che avrebbero dovuto stabilire, secondo la Costituzione stessa, solo « principi fondamentali », sono state soppiantate da migliaia ormai di leggi, spesso minute e dettagliate che hanno determinato non pochi effetti negativi, tra cui:

1) invasione delle competenze regionali, sia delle Regioni a statuto ordinario che delle stesse Regioni a statuto speciale;

2) sedimentazione di una legislazione statale e regionale sovrapposta e aggrovigliata che ha reso spesso assai incerta la stessa individuazione del diritto vigente per i cittadini, per le imprese, per gli operatori del diritto, per la stessa amministrazione statale, regionale, locale;

3) accentuata settorializzazione delle entrate regionali ormai vincolate nella destinazione per circa il 92 per cento del totale. Vincoli determinati non per grandi settori di spesa ma per microsettori, rendendo assai difficile la pro-

grammazione regionale e rigida la stessa spesa statale. Tutto ciò deriva anche, da un lato, dal mancato riconoscimento dell'autonomia finanziaria sancita dall'articolo 119 della Costituzione (che ha portato le Regioni ad essere prive ormai da diversi anni di una legge sulla finanza regionale) e, dall'altro lato, da scelte di politica economica che, di fronte ad una crisi di portata internazionale, alla « esplosione » della finanza pubblica ed alle ricorrenti emergenze di ordine economico, hanno fatto prevalere il tentativo di un controllo centralizzato della domanda rispetto a politiche complessive di sviluppo, basate su una programmazione territoriale equilibrata e sulle grandi innovazioni di sistema;

b) il controllo di merito sulle leggi non è mai stato attivato dal Governo sia perché la legislazione nazionale è talmente dettagliata e invasiva da non consentire il più delle volte indirizzi legislativi regionali autonomi, e quindi in grado di contrastare con « interessi nazionali » sia perché il Governo (e la Corte costituzionale non ha contrastato tale orientamento) ha sempre preferito la via della giurisdizionalizzazione dei conflitti fra Stato e Regioni.

La Commissione è dell'avviso che il Parlamento debba invitare il Governo, nel caso in cui se ne manifestino i presupposti, a rispettare la distinzione di competenze stabilita dall'articolo 127 della Costituzione fra la Corte costituzionale, competente per le questioni di legittimità, e le Camere, competenti per le questioni di merito. Nell'ambito della riforma del Parlamento andrà reso più snello tale controllo evitando il pesante procedimento bicamerale. In ogni caso la Commissione è orientata a seguire l'attività di controllo del Governo sulle leggi regionali, invitando il Governo stesso a riferire periodicamente sugli indirizzi in materia;

c) i progetti di legge presentati dalle Regioni al Parlamento, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione o in base alle norme degli Statuti speciali, non hanno rappresentato un valido impulso all'atti-

vità legislativa del Parlamento sia perché strumento poco utilizzato dalle Regioni sia perché il Parlamento ha dato scarsissimo seguito a dette iniziative.

La Commissione è dell'avviso che apposite norme nei Regolamenti di Camera e Senato potrebbero utilmente prescrivere che entro tempi determinati sia resa da parte della Camera interessata una decisione sul seguito del progetto e sia comunque consentito a un rappresentante della Regione presentatrice di intervenire per illustrare il progetto presso la Commissione competente.

II. Le trasformazioni intervenute nei rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale richiamate nel punto a) ad avviso della Commissione presentano aspetti gravi e preoccupanti, tali da far ritenere non più rinviabile l'adozione di misure che evitino il caotico sovrapporsi, nella stessa materia, di leggi statali e regionali.

La Commissione non ritiene oggi percorribile la strada della revisione costituzionale dell'articolo 117 della Costituzione, che ha sancito la compresenza di leggi statali e regionali nella stessa materia, per elevare, come pure è stato proposto, la competenza « concorrente » a competenza « esclusiva », analoga a quella prevista per le Regioni a Statuto speciale.

La Commissione, tenuto conto delle tendenze al regionalismo cooperativo verso cui sono indirizzate l'attività legislativa e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, è dell'avviso che si debbano rafforzare le forme di collegamento fra Parlamento e Regioni, da perseguirsi nell'ambito della revisione del bicameralismo perfetto su cui è impegnato il Senato della Repubblica. La riforma del Parlamento, da perseguire con misure di alto profilo innovativo, che deve vedere il concorso di tutti i gruppi parlamentari, deve costituire il momento più idoneo per collegare le varie sedi della sovranità popolare, centrali, regionali e locali. La soluzione della Camera delle Regioni, presentata alla Commissione dai Presidenti delle Giunte regionali e dai

Presidenti dei Consigli regionali, e raccomandata da alcuni degli studiosi consultati, trova riscontro a tutt'oggi in sede parlamentare nei progetti Bassanini ed altri, Camera n. 30, e Riz e altri, Senato n. 35. Tale soluzione peraltro è stata espressamente esclusa negli interventi della gran parte dei rappresentanti dei gruppi parlamentari nelle sessioni istituzionali di Camera e Senato svoltesi nelle sedute del 18 e 19 maggio 1988. Degli orientamenti a tutt'oggi espressi la Commissione non può che prendere atto.

La Commissione è dell'avviso che, senza compromettere soluzioni istituzionali che comportino una revisione costituzionale e senza esaurire l'opera riformatrice necessaria esclusivamente in pur importanti modifiche regolamentari, sia possibile, in sede di riforma dei Regolamenti parlamentari di Camera e Senato, dare vita a idonei collegamenti funzionali e procedurali fra il Parlamento e le Regioni. In questo senso è peraltro il documento trasmesso alla Commissione dai Presidenti delle Giunte e dai Presidenti dei Consigli regionali.

A quest'ultimo fine la Commissione richiama, oltre a quanto detto sopra nel punto *b)* e nel punto *c)*, gli orientamenti espressi, all'unanimità, nelle precedenti legislature (che avevano formato oggetto di proposte — Camera dei deputati, IX legislatura, doc. II, 1 — di modificazione al Regolamento di iniziativa dei deputati Bassanini, Baslini, Fusaro, Labriola, Moschini, Nenna D'Antonio, Triva; Senato della Repubblica, IX legislatura, doc. II, 8 d'iniziativa dei senatori Alberti, Cartia,

Colombo Svevo, Cossutta, Di Lembo, D'Onofrio, Garibaldi, Gerbez, Guarascio, Mancino, Melandri, Melotto, Meriggi, Mezzapesa, Muratore, Ranalli, Spano Ottavio, Stefani e Tomelleri) volti a far sì che la Commissione per le questioni regionali sia inserita nel procedimento legislativo al duplice scopo di:

a) rafforzare e arricchire il procedimento legislativo parlamentare con un parere reso da una Commissione che la Costituzione stessa ha definito « per le questioni regionali » e come tale atta a garantire equilibrati raccordi fra interessi nazionali e interessi regionali;

b) costituire sede per l'acquisizione di pareri qualificati delle Regioni su soluzioni legislative che involgono le competenze delle stesse.

A quest'ultimo fine detta riforma regolamentare dovrebbe prevedere che la Commissione si riunisca con l'intervento di un rappresentante del Governo e stabilisca, al fine di acquisire elementi utili per l'esame dei progetti assegnati, l'audizione, con procedure rapide e snelle, di rappresentanti politici qualificati delle Regioni.

La Commissione afferma la necessità, in conclusione, che ciascuna Camera autonomamente provveda in sede di riforma regolamentare a conferire al parere obbligatorio della Commissione per le questioni regionali effetti incisivi sul procedimento legislativo.