

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

MERCOLEDÌ 11 LUGLIO 1984, ORE 16,30.
— *Presidenza del Presidente Aldo BOZZI.*
— Intervengono il presidente della regione Toscana, Bartolini, presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni; il presidente della regione Emilia-Romagna, Turci; il presidente della regione Friuli-Venezia Giulia, Comelli; il presidente della regione Lombardia, Guzzetti; il presidente della regione Marche, Massi; il presidente della regione Veneto, Bernini. Interviene altresì il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, senatore Cossutta.

INCONTRO CON UNA DELEGAZIONE DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI.

Il Presidente BOZZI, dopo aver dato il benvenuto alla delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e al presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali che ha invitato a partecipare all'incontro, rileva che la Commissione si riservava di ascoltare i rappresentanti delle regioni quando affronterà i problemi del sistema delle autonomie; tuttavia poiché la Conferenza dei presidenti delle regioni ha sollecitato un incontro anche sui temi del Parlamento e delle fonti normative, che la Commissione sta esaminando in questo periodo, si è ritenuto opportuno effettuare subito l'audizione su questi temi.

Nei lavori finora svolti dalla Commissione non è emersa una posizione favorevole alla « Camera delle regioni », fatta eccezione per quelle espresse dal deputato Riz e dal senatore Fosson.

Partendo dal presupposto del mantenimento del sistema bicamerale, ricorda di aver proposto che una quota dei membri del Senato venga riservata alla rappresentanza delle regioni, attraverso l'elezione da parte di un corpo elettorale di secondo grado.

È stata inoltre prospettata la possibilità che un certo numero di regioni (tre o cinque) possano richiamare una legge già approvata da una Camera, per sottoporla a riesame da parte dell'altra; e proposto un più ampio decentramento normativo per l'applicazione di quelle leggi che presuppongano una attuazione differenziata nelle diverse regioni.

Il presidente della regione Toscana e presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, BARTOLINI, dopo aver ringraziato il Presidente Bozzi per aver accolto la richiesta di questo incontro, ed aver auspicato che ve ne possano essere altri in futuro, sui temi specifici del sistema delle autonomie, presenta, a nome della Conferenza il seguente documento:

« La Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, pur non essendo il luogo deputato a formulare proposte sui rapporti fra sistema

politico e sistema istituzionale, è fortemente interessata a tutte le proposte di modifica concernenti i meccanismi elettorali, la governabilità, la trasparenza e l'efficienza delle istituzioni, la collegialità degli organi esecutivi, i rapporti tra questi e le assemblee elettive. Tali problematiche debbono essere considerate non solo in relazione agli organi centrali, e alle conseguenze che complessivamente le soluzioni adottate potranno avere sull'intero sistema istituzionale, ma anche con specifico riferimento alle regioni e alle autonomie locali.

Queste considerazioni valgono per la disciplina del sistema elettorale nazionale e locale, in riferimento sia alle esigenze di rappresentatività che di stabilità; per la presenza negli esecutivi di membri esterni alle assemblee e di tecnici (opportunità oggi negata alle regioni); per i problemi della collegialità degli esecutivi e per il ruolo complessivo di direzione e di rappresentanza dei Presidenti. La complessiva problematica cioè del rapporto società-partiti-istituzioni attiene all'intero ordinamento dello Stato.

Le regioni individuano come snodo fondamentale del rapporto con lo Stato quello tra regioni e Parlamento.

Le regioni innanzitutto concordano con quelle proposte tese a ridurre il numero dei parlamentari, in coerenza con il ruolo di indirizzo generale proprio della legislazione nazionale, e ritengono conseguentemente necessario ampliare in molte realtà il numero dei consiglieri regionali.

In merito alle questioni della struttura del Parlamento le regioni ritengono che, qualora venisse confermato l'attuale sistema bicamerale, uno dei due rami del Parlamento dovrebbe differenziarsi per composizione e funzioni. La seconda Camera dovrebbe diventare « Camera delle regioni », e cioè organo nel quale sono rappresentati interessi generali attraverso la mediazione degli istituti regionali, in armonia con l'ispirazione fondamentale della Costituzione.

La Camera delle regioni dovrebbe cioè occuparsi in generale di tutte le questioni relative al sistema regionale e delle auto-

nomie locali, e in particolare della legislazione nazionale riguardante le regioni. In tal modo dovrebbe essere garantita una corretta gerarchia delle fonti, con la previsione di leggi rinforzate, e il ruolo legislativo proprio delle regioni.

Risulta inoltre necessario garantire efficacia all'iniziativa legislativa regionale che fino ad oggi non ha avuto particolare seguito nei lavori parlamentari.

Alla luce delle scelte sopra indicate lo stesso rapporto regioni-Governo assumerebbe una connotazione diversa rispetto alle esperienze fin qui maturate, e potrebbe dispiegare pienamente la sua efficacia sul versante del raccordo fra programmazione nazionale ed esperienze di programmazione regionali e delle politiche di intervento. A tal proposito le regioni manifestano il proprio interesse a che il progetto di legge per la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri proceda nel proprio iter con i tempi più brevi, dando soluzione adeguata al rapporto Governo-regioni.

Altri punti fondamentali sui quali la discussione dovrà essere approfondita riguardano: l'aggiornamento dell'elencazione dell'articolo 117 della Costituzione agli sviluppi già intervenuti sia nella legislazione nazionale (decreto del Presidente della Repubblica n. 616) che nelle esperienze e prassi affermatesi nell'attività dei governi regionali; per le leggi-quadro le regioni ritengono necessario individuare procedimenti atti a garantire la funzione legislativa delle regioni. A leggi-quadro che avessero questi contenuti potrebbe essere attribuito quel valore di leggi rinforzate cui prima si è fatto cenno.

L'alternativa a questa ipotesi non potrebbe che essere quella di una diversa ridefinizione costituzionale dei principi fondamentali; in relazione all'articolo 119 più che una sua revisione emerge la necessità di una sua piena attuazione; per gli articoli 125 e 130, attinenti al controllo sugli atti delle regioni e su quelli degli enti locali, si evidenzia la necessità di una riflessione complessiva che tenga conto dei limiti unanimemente riconosciuti nell'attuale normativa; per quanto riguarda infine i rapporti fra regioni e autonomie locali le

regioni concordano con l'orientamento espresso più volte dal Parlamento di proseguire il lavoro per l'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e si limitano in questa sede a prospettare l'opportunità di una precisazione nel testo costituzionale degli ambiti di autonomia propri dei diversi livelli di governo locale.

Il presidente della regione Veneto, BERNINI, illustrando il documento della Conferenza dei presidenti delle regioni, rileva che ciascun presidente è anche uomo di partito, ma, in questa sede, intende soprattutto portare la propria esperienza di amministratore regionale.

Sottolinea la necessità che, qualora venisse confermato l'attuale sistema bicamerale, uno dei due rami del Parlamento divenga « Camera delle regioni », cioè un organo in grado di rappresentare gli interessi generali attraverso il filtro delle regioni, anche al fine di trovare una soluzione al rapporto tra livelli legislativi nazionali e regionali, attualmente inesistente.

Occorre inoltre chiarire il ruolo delle leggi-quadro, anche al fine di delineare con chiarezza l'ambito delle competenze legislative regionali, per evitare incertezze sia al Parlamento che alle regioni.

È necessario poi evitare che venga quotidianamente messo in discussione il finanziamento delle regioni, garantendo un architrave finanziario stabile, attraverso l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Sottolinea inoltre che le regioni concordano con quelle proposte tese a ridurre il numero dei parlamentari, mentre ritengono necessario l'aumento, in alcuni casi, del numero dei Consiglieri regionali.

Per quanto concerne i rapporti con il Governo, considera con favore la recente creazione di un organo misto presso la Presidenza del Consiglio, pur auspicando che le sue funzioni vengano ampliate rispetto a quelle semplicemente consultive, attualmente attribuitegli.

Il senatore COSSUTTA, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ricorda che la Commissione da lui presieduta ha avviato una indagine conoscitiva sul tema « Regioni e società » che si concluderà verso la fine dell'anno, ma che già fin d'ora ha evidenziato numerose questioni di carattere istituzionale.

Ritiene necessaria la piena attuazione ed eventualmente la revisione dell'articolo 117 della Costituzione; fino ad oggi infatti le regioni non sono state in grado di esercitare la competenza primaria loro attribuita in alcune materie. Occorre inoltre un collegamento tra la programmazione regionale e quella nazionale, nonché una legge finanziaria regionale la cui mancanza costituisce un grave impedimento per l'attività delle regioni ed una patente violazione del dettato costituzionale.

Sottolinea inoltre la necessità che il Parlamento si consacri alla grande legislazione di principio, demandando parte della legislazione ordinaria alle Assemblee legislative regionali, nelle materie di loro competenza. L'ordinamento regionale è ormai un fatto oggettivo dal quale non si può prescindere: è necessario quindi farlo funzionare, dando alle regioni la possibilità di realizzare la potestà legislativa loro spettante.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'articolo 126 della Costituzione, costituisce una garanzia per il sistema regionale: più volte la Commissione ha chiesto di poter esprimere un parere consultivo sui progetti di legge di rilevante interesse regionale e sull'attività di controllo del Governo sulle leggi regionali: al riguardo la Commissione ha varato all'unanimità una proposta di modifica dei regolamenti dei due rami del Parlamento, al fine di consentire che le venga attribuito tale potere.

Il senatore TEDESCO TATÒ chiede se la proposta di costituire una « Camera delle regioni » è stata approfondita per quanto concerne il sistema di elezione dei membri e le competenze in materia di legislazione ordinaria.

Il deputato GITTI dopo aver ricordato che questa Commissione non ha certamente operato per ridurre il ruolo delle regioni, bensì piuttosto per esaltare la loro funzione legislativa, sottolinea che — nell'opinione del gruppo della Democrazia Cristiana — il principio del pluralismo costituzionale è un elemento fondante dell'ordinamento ed è presente in ogni momento dell'attività.

Chiede poi che vengano chiariti i motivi per i quali si ritiene che, in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari, sia necessario ampliare quello dei Consiglieri regionali. Per quanto concerne la « Camera delle regioni », si chiede se essa debba necessariamente prevedere una elezione di secondo grado, o se non sarebbe forse meglio considerare l'ipotesi di una Camera delle autonomie, anche perché sarebbe molto inopportuno affidare alla « Camera delle regioni » la competenza di materia di legislazione regionale.

Dopo aver sostenuto la necessità di una riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione, concorda sulla opportunità di garantire alle regioni entrate sicure che non siano oggetto di contrattazione annuale.

Il senatore FOSSON, dopo essersi dichiarato favorevole al mantenimento del sistema bicamerale, suggerisce l'opportunità che il Senato venga eletto del tutto o in parte attraverso elezioni di secondo grado da parte di Consigli regionali.

Auspica un maggior decentramento legislativo a favore delle regioni, anche attraverso la modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione; è necessario inoltre garantire alle regioni una effettiva autonomia in base agli articoli 5 e 6 della Costituzione, nonché attraverso la piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Il senatore RUMOR desidera avere qualche ulteriore delucidazione sulla struttura della « Camera delle regioni », nonché sulle richieste formulate in merito alle leggi quadro e sulla modifica dell'articolo 126

della Costituzione proposta dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, senatore Cossutta.

Il senatore PERNA, dopo aver sottolineato che nell'ordinamento costituzionale italiano le regioni sono soggetti necessari e centri di imputazione politica, chiede per quale motivo nessun rappresentante delle regioni meridionali sia presente nella delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni.

Per quanto concerne l'attribuzione alle regioni di poteri normativi e programmatici, appare opportuna la riformulazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, al fine di evitare il carattere distorto, frammentario ed inadeguato delle leggi cornice; si tratta di un problema non ulteriormente rinviabile, anche in relazione alle tematiche esaminate dalla Commissione.

Auspica il contributo dei presidenti delle regioni per la riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Per quanto concerne poi le direttive comunitarie chiede quale risultato abbia portato l'applicazione della norma prevista nell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1978; chiede inoltre in quale modo le regioni intendano partecipare al processo di formazione del bilancio dello Stato per quanto concerne gli orientamenti generali di politica economica nazionale.

Il senatore RUFFILLI considera singolare che le problematiche esposte nel documento presentato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni ineriscano quasi esclusivamente al rapporto con il Parlamento e non a quello con il Governo; al fine di affrontare il problema in modo organico sarebbe interessante ricevere, da parte delle regioni, alcune indicazioni anche in questa direzione.

Osserva poi che la trasformazione della seconda Camera in una « Camera delle regioni » appare alquanto complessa, poiché la struttura istituzionale prevista dalla Costituzione, e con la quale quindi occorre confrontarsi, non è quella di uno Stato federale. E tuttavia possibile for-

mulare alcune proposte subordinate sulle quali gradirebbe avere il parere dei presidenti delle regioni: si potrebbe infatti riservare ai rappresentanti del sistema delle autonomie locali l'elettorato passivo per la seconda Camera, procedendo inoltre alla valorizzazione della rappresentanza delle comunità.

Occorrerebbe inoltre utilizzare meglio le potenzialità offerte dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1978.

Quando la Commissione esaminerà più approfonditamente il tema delle autonomie locali sarà probabilmente opportuno procedere ad ulteriori incontri con i presidenti delle regioni.

Il Presidente **BOZZI** dopo aver espresso la convinzione che la struttura del Senato debba tener conto del sistema delle autonomie, concorda con la proposta espressa in via subordinata dal senatore **Ruffilli**.

L'istituzione della « Camera delle regioni » sarebbe in contrasto con l'articolo 5 della Costituzione; c'è inoltre da chiedersi in che modo questa dovrebbe differenziarsi dalla Camera dei deputati.

Poiché spesso lo Stato, nella formulazione delle leggi-cornice ha esorbitato dalla sua competenza, una rielaborazione dell'articolo 117 della Costituzione appare necessaria, fatta eccezione per il primo comma per il quale non si tratta tanto di riscrivere il testo quanto di applicare correttamente quello esistente; un analogo discorso vale per l'articolo 119 della Costituzione.

Ricorda che l'ordinamento regionale è stato realizzato con grave ritardo; ciò spiega le difficoltà di recepimento che ancora permangono per alcuni istituti. Dopo aver sottolineato l'utilità di questo incontro ed avere auspicato che altri possano aver luogo in futuro, ribadisce che il problema delle autonomie locali verrà considerato dalla Commissione con particolare attenzione.

Il Presidente della regione Veneto, **BERNINI**, dopo aver premesso che la Conferenza dei presidenti delle regioni si riserva di presentare un documento aggiuntivo per rispondere agli interrogativi posti dai commissari, sottolinea che l'attuazione, l'aggiornamento e la correzione dell'ordinamento esistente potrebbero già essere considerati un ottimo risultato. La richiesta di aumentare il numero dei consiglieri regionali viene giustificata dalla necessità di risolvere alcuni problemi di funzionamento.

Dopo aver ribadito la sovrapposizione esistente tra livello legislativo nazionale e regionale, osserva che la « Camera delle regioni » potrebbe contribuire ad una soluzione.

Il problema dei finanziamenti alle regioni, che attualmente hanno in parte cadenza annuale e in parte addirittura semestrale, richiede una soluzione stabile. I rapporti con il Governo potrebbero sicuramente essere migliorati sulla base delle proposte precedentemente formulate.

Auspica infine che gli incontri con la Commissione possano ripetersi anche in futuro.

Il presidente della regione Friuli-Venezia Giulia **COMELLI**, dopo essersi dichiarato d'accordo, anche a nome degli altri presidenti delle regioni a statuto speciale, con il documento presentato, sottolinea che le regioni a statuto speciale si riservano di far conoscere, attraverso un documento scritto, le loro problematiche peculiari.

Il senatore **COSSUTTA**, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, rispondendo al senatore **Rumor**, ribadisce la richiesta formulata dalla Commissione da lui presieduta di poter esprimere un parere consultivo sui progetti di legge di rilevante interesse regionale.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18,30.