

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 40, 9° COMMA, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO: Provvidenze Regione Puglia (S. 3972 Specchia, S. 3946 Dentamaro, S. 3951 Specchia, S. 4019 Bucciero, S. 4061 Mignone, S. 4085 Bianco) (Parere alla 10° Commissione del Senato) <i>(Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole con osservazione)</i>	192
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: Ordinamento federale della Repubblica (C. 5467 cost. Soda, C. 5671 cost. Fontan, C. 5695 cost. Mario Pepe, C. 5830 cost. Governo, C. 5856 cost. Novelli, C. 5888 cost. Crema, C. 5918 cost. Fini, C. 5919 cost. Garra, C. 5947 cost. cons. reg. Toscana, C. 5948 cost. Zeller e C. 5949 cost. Caveri) (Parere alla I Commissione della Camera) <i>(Seguito dell'esame e rinvio)</i>	193
Sui lavori della Commissione	193
AVVERTENZA	194

Mercoledì 23 giugno 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

La seduta comincia alle 13.50.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 40, 9° COMMA, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

Provvidenze Regione Puglia (S. 3972 Specchia, S. 3946 Dentamaro, S. 3951 Specchia, S. 4019 Bucciero, S. 4061 Mignone, S. 4085 Bianco).
(Parere alla 10^a Commissione del Senato).

(Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole con osservazione).

La Commissione prosegue l'esame del testo unificato predisposto presso la Commissione industria del Senato per i disegni di legge in titolo.

Il deputato Eugenio DUCA (DS-U), relatore, formula la seguente proposta di parere:

« La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

visto il testo unificato predisposto per i disegni di legge S. 3946 e abbinati;

considerato che la conclusione delle vicende belliche può consentire una ripresa economica e che le misure previste nel suddetto testo unificato possono produrre effetti positivi, solo se approvati rapidamente,

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

la Commissione auspica ulteriori misure per le regioni adriatiche, in particolare per quelle categorie come gli addetti ai mercati ittici che per la durata del

“fermo pesca bellico” non possono effettuare la propria attività, né altri lavori ».

La Commissione approva.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3°
COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI**

Ordinamento federale della Repubblica (C. 5467 cost. Soda, C. 5671 cost. Fontan, C. 5695 cost. Mario Pepe, C. 5830 cost. Governo, C. 5856 cost. Novelli, C. 5888 cost. Crema, C. 5918 cost. Fini, C. 5919 cost. Garra, C. 5947 cost. cons. reg. Toscana, C. 5948 cost. Zeller e C. 5949 cost. Caveri).

(Parere alla I Commissione della Camera).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dei progetti di legge in titolo, sospeso da ultimo nella seduta del 16 giugno scorso.

Sui lavori della Commissione.

Il Presidente Mario PEPE comunica che, a seguito della decisione della Conferenza dei capigruppo della Camera di rinviare l'esame in aula dei progetti di legge sul federalismo, la Commissione potrà proseguire la trattazione dell'argomento anche nel corso della prossima settimana. Avverte inoltre che la seduta già convocata per domani alle 13.30 non avrà luogo.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), *relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto ordinario*, concorda sull'opportunità di un maggiore lasso di tempo per esprimere un parere adeguatamente approfondito. Dopo aver fatto presente che la seduta antimeridiana del Senato si è appena conclusa con l'approvazione del disegno di legge costituzionale in materia di autonomia statutaria delle regioni, con un importante emendamento che prevede per l'elezione diretta dei presidenti delle regioni il doppio turno di ballottaggio nel

caso in cui al primo turno non si raggiunga la maggioranza assoluta, egli illustra una prima bozza di proposta di parere (*vedi allegato*), che tiene conto anche delle indicazioni fornite, per la parte di competenza, dal senatore Pinggera, relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto speciale, impossibilitato a intervenire nella seduta odierna. Su tale testo sollecita i componenti della Commissione a suggerire ogni opportuna modifica ed integrazione. In esso egli ha inteso evidenziare, tra l'altro, talune discrasie concernenti il riparto delle competenze per quanto attiene sia alla potestà legislativa che a quella amministrativa, che rendono non del tutto chiaro il rapporto che si instaurerà tra il centro e la periferia, anche per l'oggettiva ambiguità delle disposizioni che regolano l'esercizio dei poteri sostitutivi. Inoltre, egli rileva che il federalismo deve fondarsi su un ruolo forte e determinato delle regioni nei confronti dello Stato, mentre si profila il pericolo che si delinei un rapporto privilegiato tra Stato e comuni.

Il deputato Umberto GIOVINE (FI), condividendo in particolare l'ultima considerazione del relatore sul rapporto tra Stato e regioni, suggerisce che ad essa si dia adeguata evidenza inserendola nel punto A) della proposta di parere.

Il deputato Luisa DE BIASIO CALIMANI (DS-U) si sofferma sulla questione dei poteri sostitutivi, sottolineando la portata limitativa dell'articolo 6 del disegno di legge, che sembra escludere i poteri sostitutivi attualmente previsti in alcune delicate materie come la protezione civile, poteri che a suo avviso devono essere invece mantenuti, in considerazione delle gravi conseguenze che possono derivare da inadempienze regionali.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), *relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto ordinario*, fa proprio il suggerimento del deputato Giovine e, rispondendo al deputato De Biasio Calimani,

precisa che nel punto D) della bozza di proposta si affronta in modo complessivo la questione dei poteri sostitutivi; chiarisce inoltre che la sua critica concerne particolarmente l'indeterminatezza dell'ambito della potestà statale di emanare leggi di disciplina generale.

Il Presidente Mario PEPE rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 40, 9° comma del regolamento del Senato, Sen. D'Alessandro Prisco ed altri — Norme speciali per la città di Roma, capitale della Repubblica italiana (S. 2853) Sen. Ventucci ed altri — Istituzione del Distretto autonomo di Roma (S. 3986).

ALLEGATO

**BOZZA DELLA PROPOSTA DI PARERE SUI DISEGNI DI LEGGE
C. 5830 ED ABBINATI**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminati i disegni di legge 5830 del Governo e gli abbinati C. 5467, 5671, 5695, 5856, 5888, 5918, 5919, 5947, 5948, 5949,

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

sul disegno di legge 5830 con le osservazioni di cui appresso.

A) In via generale, si osserva che l'espressione « ordinamento federale » cui è intitolato il disegno di legge governativo è in realtà riferita ad un assetto che è quello tradizionalmente autonomistico previsto dalla Costituzione vigente. Infatti, il deliberato rinvio di alcune fondamentali questioni (struttura del Parlamento e della Corte costituzionale ed eventuale legittimazione dei comuni e delle province ad agire in tale sede) riduce il disegno di legge in esame ad una mera riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

B) Per quanto riguarda l'articolo 4, concernente le regioni ad autonomia differenziata e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Commissione condivide la scelta di mantenere le cosiddette specialità storiche, persistendo tuttora i presupposti di carattere etnico-linguistico e di collocazione geopolitica che ne costituirono a suo tempo il fondamento.

Peraltro, in una logica che attribuisca la generalità dei poteri legislativi alle regioni a statuto ordinario uno *status* differenziato può essere costruito non solo o non tanto su un maggiore ambito di autonomia normativa, quanto soprattutto su modelli procedurali che consentano la

definizione di politiche differenziate concertate con le regioni a statuto speciale mediante meccanismi modellati ad esempio sull'articolo 47 dello statuto siciliano.

Quanto poi al problema delle procedure di approvazione degli statuti speciali, si intravede in primo luogo la necessità di una normativa transitoria per consentire un rapido adeguamento dei medesimi ai poteri che via via si conferiscono alle regioni ordinarie (si veda la I disposizione transitoria del testo approvato dalla Commissione per le riforme costituzionali il 30 giugno 1997). A regime, invece, bisogna distinguere tra disposizioni statutarie che attribuiscono maggiori poteri (legislativi) e altre disposizioni statutarie: per le prime non può non sussistere una riserva di legge costituzionale, per le seconde deve ritenersi possibile una procedura di modifica come quella prevista per le regioni ordinarie.

In relazione alle particolare situazione del Trentino-Alto Adige/Süd Tirol, in considerazione del carattere pattizio e del fondamento di diritto internazionale dello statuto di autonomia, si ritiene che le modifiche dello statuto medesimo debbano avvenire con il consenso delle minoranze linguistiche tedesca e ladina e osservando le procedure di informazione e d'intesa con il *partner* internazionale.

C) Con riferimento all'articolo 5, che attiene al riparto delle competenze, è senz'altro da condividere l'attribuzione alle regioni della potestà legislativa generale attraverso la cosiddetta clausola dei poteri residui. Peraltro, il rovesciamento del criterio costituzionale del riparto delle competenze è largamente vanificato dalla circostanza per cui le regioni continuano a legiferare solo nell'area dei rapporti

amministrativi. Inoltre la previsione di un potere statale di disciplina generale in alcune materie (come la tutela della salute) riduce e ridimensiona l'attuale competenza legislativa concorrente delle regioni prevista dall'articolo 117 della Costituzione. Infatti nella nuova configurazione che si intende dare alla cosiddetta legislazione concorrente il potere statale di emanare « la disciplina generale » nelle materie elencate appare più penetrante di quello che secondo l'attuale articolo 117 della Costituzione si estrinseca con le cosiddette leggi-cornice che fissano i principi fondamentali della materia. Si propone, pertanto, di ripristinare la formula attuale, ovvero di specificare che allo Stato spetta la disciplina generale « di inquadramento » con una formula che ricalca l'espressione *Rahmenvorschriften*, propria del diritto costituzionale tedesco.

Si rileva inoltre la necessità di una revisione attenta dei due elenchi di materie che presentano delle reciproche sovrapposizioni (ad esempio la materia dei rapporti internazionali e con l'Unione europea è prevista in entrambi gli elenchi).

D) Con riferimento all'articolo 6, 2° comma, concernente i poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle regioni e degli enti locali, si osserva che la disposizione per un verso appare eccessiva, in quanto sembra astrattamente riferibile anche al mancato esercizio da parte delle regioni della potestà legislativa e non solo di quella amministrativa; dall'altro appare riduttiva, perché il potere sostitutivo è giustificato anche in taluni casi (si pensi alla materia urbanistica e della difesa ambientale) non rientranti nella fattispecie. In generale, si rileva che i poteri sostitutivi devono essere costruiti come coerente espressione della logica della sussidiarietà. Si potrebbe anche valutare la possibilità di prevedere, per talune fattispecie, una procedura analoga a quella prevista dal diritto comunitario con il cosiddetto ricorso in carenza.

E) Con riferimento all'articolo 7, concernente l'autonomia finanziaria, si

condivide la critica espressa dalle regioni in ordine alla previsione di « addizionali e sovraimposte sui tributi erariali », che non garantiscono adeguata trasparenza nel rapporto di responsabilità tra i cittadini e i diversi livelli di governo del territorio.

F) Con riferimento all'articolo 8, che concerne i rapporti con le altre regioni italiane ed estere e con Stati esteri, si osserva:

la potestà di stipulare accordi da parte delle regioni con soggetti ed enti nell'ambito dell'Unione europea deve essere riconosciuta ampiamente con procedure il più possibile semplificate;

per quanto concerne la possibilità delle regioni di concludere accordi con altri soggetti di diritto internazionale nelle materie di competenza, si ritiene che per il suo esercizio basti il consenso del Governo senza il rinvio ad una legge dello Stato che ne disciplini casi e forme;

si ritiene opportuno inserire una disposizione che preveda che prima della stipulazione di un trattato internazionale concernente questioni particolari di una regione o provincia autonoma sia necessario consultare preventivamente la regione o provincia autonoma interessata.

G) Con riferimento agli articoli 9 e 10 concernenti l'ordinamento e la potestà statutaria delle regioni, si sottolinea la necessità di coordinare il testo con quello del progetto di legge costituzionale A. S. 3859/A.

H) Con riferimento all'articolo 11, che istituisce il Consiglio delle autonomie locali in ciascuna regione, introducendo una sorta di bicameralismo regionale differenziato, si ritiene che debba essere rimessa all'autonomia statutaria regionale la questione se i componenti debbano essere espressione degli organi esecutivi degli enti locali ovvero delle relative assemblee; è inoltre da chiarire se si tratti di organo di consultazione o di codecisione, ovvero se anche tale scelta debba essere rimessa all'autonomia statutaria delle singole regioni.

I) Con riferimento all'articolo 12, riguardante il ricorso alla Corte costituzionale avverso leggi statali o regionali, valuti la Commissione di merito l'opportunità di consentire l'impugnazione dell'atto legislativo anche prima della sua pubblicazione così da accelerare — dopo l'eliminazione dei controlli preventivi — le eventuali pronunce da parte della Corte costituzionale. Si osserva inoltre che viene mantenuta la discriminazione tra il potere statale di impugnazione delle leggi statali, che si estende a qualunque vizio, ed il corrispondente potere regionale limitato alla sola lesione della sfera di competenza regionale.

L) Con riferimento all'articolo 15, concernente lo status dei deputati regionali, si fa presente che l'articolo 122 nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato (A.S. 3859/A) prevede un regime di incompatibilità anche per i componenti degli organi esecutivi regionali.

M) Con riferimento all'articolo 16, che enuncia il principio secondo cui la funzione amministrativa è di spettanza dei comuni, anche nelle materie di competenza legislativa statale e regionale, si esprimono perplessità per l'eliminazione radicale del principio della titolarità regionale delle funzioni amministrative, attualmente fissato dall'articolo 118, 1° comma della Costituzione, eliminazione che comporta che le regioni non abbiano la garanzia di alcun ruolo concreto. Dando per scontato che nelle materie riservate alla potestà esclusiva del legislatore statale, in concreto, la potestà amministrativa sia affidata all'apparato statale, appare problematico il riparto delle competenze nelle materie in cui allo Stato spettano la disciplina generale, prospettandosi la possibilità in astratto che tali funzioni siano svolte dallo Stato medesimo, dalle autonomie funzionali, da eventuali enti strumentali oltre che naturalmente dagli enti territoriali. Probabil-

mente tale aspetto risulterà rinviato alla legislazione statale che fissa la disciplina generale. Si osserva, inoltre, che il principio della competenza comunale in materia amministrativa non esprime, se non in termini molto parziali, il principio di sussidiarietà. Anzitutto, la formula deve essere specificata nel senso che le deroghe a tale principio, riservate alla legge (statale o regionale) possano essere finalizzate non solo a consentire l'esercizio unitario delle funzioni (a livello nazionale o regionale), ma anche a permettere l'esercizio delle funzioni ad un livello intermedio, qual è quello provinciale. Del resto, è evidente che in moltissimi rami di amministrazione vi sono funzioni che non sono attribuibili ai comuni per ragioni anche non attinenti alle esigenze di esercizio unitario, per le quali — del resto — basterebbe la previsione del ricorso a semplici forme associative come quelle previste dal nuovo articolo 129. Inoltre si aggiunga che dato il carattere elastico e non giuridico ma politico delle « esigenze di carattere unitario » nulla impedirebbe che lo Stato e le regioni si riappropriassero comunque di quelle competenze amministrative che si vorrebbero tendenzialmente affidare alle comunità locali. Al riguardo, proprio per l'accennata natura non giuridica e ambivalente della sussidiarietà, essa non è efficacemente giustiziabile dalla Corte costituzionale, ma deve trovare la sua garanzia nella partecipazione degli enti locali alle decisioni legislative che li riguardano attraverso il citato strumento del Consiglio delle autonomie.

N) Con riferimento all'articolo 20, si ritiene che nei processi di riordino territoriale che concernono i comuni (scorporo, fusioni) appartenga alla discrezionalità della legge regionale stabilire se la procedura di consultazione delle popolazioni interessate debba riguardare i cittadini dei comuni da istituire o tutti gli elettori delle circoscrizioni interessate dalle modifiche.