

(N. 2063)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Consiglio regionale d'Abruzzo

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 APRILE 1975

Partecipazione regionale in materia di elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie

ONOREVOLI SENATORI. — Autonomie e partecipazione appaiono oggi gli elementi qualificanti dell'ordinamento regionale: due momenti necessari e complementari del complesso sviluppo degli istituti regionali nel quadro di una società nazionale aperta e in via di graduale integrazione con altre società.

La ricerca — nella riflessione e nei fatti — dei metodi e delle procedure più idonee a far sì che l'articolazione e la differenziazione delle esigenze e delle posizioni regionali pervenga infine ad una sintesi politica si impone con urgenza all'attenzione della classe politica; l'individuazione di un ruolo costruttivo delle autonomie capace di concorrere, con piena libertà ed autodeterminazione, alla formazione dell'ordinamento complessivo nel quale ogni autonomia si inserisce, nel quadro di una programmazione non puramente verbale, è al centro del dibattito sulle prospettive del nostro sistema politico ed istituzionale. Esperienze recenti dimostrano che, sulle grandi opzioni che caratterizzano il futuro della nostra società, le Regioni intendono essere soggetti, concorrenti col potere centrale, delle relative decisioni.

Il dialogo complesso apertosi a tal fine tra Regioni, Governo e Parlamento è un fatto troppo noto e recente per essere qui rievocato nei suoi momenti specifici.

È in questo quadro di ricerca di forme di corretta partecipazione delle Regioni (dal punto di vista politico e istituzionale) al conseguimento dei fini, che non sono più dello Stato-persona ma di tutto lo Stato-ordinamento, che si colloca il presente disegno di legge d'iniziativa regionale. Il fatto che esso abbia ad oggetto settori non di esclusiva competenza nazionale ma che coinvolgono invece attività, norme e politiche proprie della Comunità europea nel suo complesso, è solo la riprova che la « politica europea » nell'ambito comunitario non è che la logica proiezione di quella che nel linguaggio tradizionale si chiamerebbe « politica interna » e la naturale conseguenza della scelta irreversibile del nostro Paese di essere elemento attivo del processo di integrazione europea.

Proprio questa connessione sempre più stretta tra scelta europea e scelta nazionale, le crescenti incidenze della prima sulla seconda, i condizionamenti che si operano reciprocamente tra i due campi allargano anche

i confini del ruolo delle Regioni e della loro partecipazione alle varie sedi decisionali competenti.

È superfluo ricordare — e gli eletti regionali ne fanno esperienza quotidiana — quanto le politiche comuni e la normativa comunitaria influenzino le scelte legislative e amministrative.

L'individuazione delle nuove prospettive e responsabilità, che in tal modo si aprono — e incombono — alle Regioni, è problema ancora troppo recente per essere completamente esplorato e giuridicamente consolidato. Va dato atto all'Associazione italiana per il consiglio dei comuni d'Europa (AICCE) — organismo che, nonostante la sua originaria denominazione, raggruppa attualmente tutti i livelli di autonomia territoriali, comunali, provinciali e regionali — di aver da tempo svolto un utilissimo e pionieristico lavoro di riflessione, di confronto e di stimolo proprio in questo campo.

Appena realizzate nei fatti, nel 1970, le Regioni a statuto ordinario, l'AICCE poneva infatti in cantiere, valendosi di una pluralità di collaborazioni, la prima analisi organica della collocazione delle Regioni nel contesto comunitario, che veniva pubblicata col titolo appunto di « La Regione italiana nella Comunità europea ». Successivamente i rapporti tra Regioni e istituzioni nazionali ed europee, le connessioni tra Regioni e politiche comunitarie, i problemi di utilizzo dei fondi e degli strumenti finanziari comunitari a favore dello sviluppo regionale venivano affrontati dall'AICCE in un dialogo sistematico con le Regioni.

Queste apparivano particolarmente interessate al problema, concreto ed urgente, di definire delle procedure istituzionali che consentissero alle Regioni stesse e alle Province autonome il loro apporto costruttivo — nel rispetto sia degli obblighi internazionali assunti dall'Italia sia delle norme della Costituzione — alle decisioni riguardanti la elaborazione e l'attuazione delle politiche comunitarie ove queste incidessero su materie di competenza regionale.

Questo problema si era infatti particolarmente imposto negli ultimi tempi all'attenzione degli eletti regionali, come dimostrato sia dal dibattito sviluppatosi in varie sedi

— tra le quali ci sembra doveroso qui ricordare il convegno promosso a Siena nel febbraio 1973 dalla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Siena e dall'Istituto per lo studio dei problemi dello sviluppo economico e sociale (ISPES) in collaborazione con la Giunta regionale toscana sul tema « Regioni, programmazione e Comunità europee con particolare riferimento al settore agricolo » e il successivo incontro tra Commissione CEE, Governo e Regioni italiane, tenutosi a Firenze nel luglio dello stesso anno su iniziativa della Giunta regionale toscana — sia dalla discussione sorta in sede parlamentare e tra le forze politiche in occasione dell'esame della legislazione di attuazione delle tre direttive agricole n. 159, 160 e 161/72 CEE.

È parso quindi alla regione Abruzzo di dover aderire e far propria l'iniziativa suggerita dall'AICCE di promuovere, con le altre Regioni, un formale disegno di legge ex articolo 121 della Costituzione, relativo alla partecipazione delle Regioni all'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie riguardanti materie di competenza regionale; il testo definitivo di detto disegno di legge è la risultante di un'ampia consultazione tra rappresentanti regionali ed esperti, conclusasi in un convegno tra Regioni svoltosi a Genova alla fine di giugno su iniziativa congiunta dell'AICCE e della regione Liguria.

Il disegno di legge in oggetto si caratterizza per la sua novità, data la mancanza di precedenti specifici, e vuole essere una tempestiva e organica risposta ad esigenze politiche reali ormai largamente riconosciute.

1. — Al fine di soddisfare tali esigenze, esso tende non già ad incidere sulla titolarità delle competenze (e sulla relativa assunzione di responsabilità) degli organi centrali dello Stato nel rappresentare verso l'esterno (ed in particolare in sede comunitaria) in modo coerente ed unitario gli interessi del nostro Paese, bensì semplicemente a condizionarne l'atteggiamento secondo le modalità che consistono nell'obbligo di acquisire preventivamente una esatta conoscenza delle concrete necessità delle singole Regioni attraverso la richiesta di un loro parere preventivo, anche

se non vincolante, secondo forme strutturali *ad hoc*.

In questa prospettiva, il disegno di legge tenendo conto, per un verso, dell'eterogeneità delle materie di competenza comunitaria e, per altro verso, della necessità di trovare un punto di sicura sintesi rispetto a sollecitazioni politiche differenziate e di diversa provenienza (sia centrale, sia periferica), individua la costituzione di una Commissione interregionale presso la Presidenza del Consiglio.

Tale sede, in cui realizzare la partecipazione regionale al funzionamento degli organi centrali dello Stato, non solo appare coerente a modelli costituzionali adottati in altri ordinamenti pure partecipi della esperienza comunitaria, ma non costituisce neppure una novità assoluta per il nostro ordinamento. Basti pensare, infatti, all'esperienza vissuta di recente dall'ordinamento della Germania federale e a quanto dispone l'articolo 9 della legge 27 febbraio 1967, n. 48 (il quale istituisce una commissione interregionale per la discussione del programma economico nazionale), oppure alla disciplina dell'articolo 28 della legge 12 febbraio 1968, n. 132 (in cui si regola la composizione ed il funzionamento del Comitato nazionale per la programmazione ospedaliera, cui partecipano, come è noto, tutti gli assessori regionali alla sanità). Si trattava, così, di correggere le carenze rilevate in occasione del funzionamento di questi strumenti partecipativi regionali e adeguarli alle specifiche esigenze del funzionamento del modello comunitario.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, è parso opportuno prevedere la composizione della Commissione interregionale garantendo la presenza dei presidenti delle amministrazioni regionali (e dei presidenti delle amministrazioni provinciali di Trento e di Bolzano) o di un assessore da loro delegato (competente sugli argomenti all'ordine del giorno), oltre che dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri (o di un suo delegato), dei Ministri (o di un loro delegato) titolari dei Dicasteri, volta a volta, interessati alla discussione e dei Ministri per le Regioni e degli affari esteri (i quali, ne-

cessariamente, sono interessati sempre a tutti gli argomenti in discussione).

Che tale Commissione possa essere convocata anche su iniziativa di sei Regioni è sembrato opportuno, specialmente se si tiene presente che in alcune materie (e cioè nelle materie previste all'articolo 3, secondo comma) il parere della Commissione stessa non è obbligatorio, ma semplicemente facoltativo.

2. — Per quanto riguarda, poi, l'oggetto delle attribuzioni della Commissione interregionale, il disegno di legge in esame prevede, anzitutto, che le spetti il compito di esprimere il proprio parere sia in relazione alle proposte della Commissione delle Comunità europee pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee, sia in previsione delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri delle Comunità europee, oltre che a proposito degli affari attinenti agli accordi relativi alle Comunità europee che incidono su materie affidate alla competenza regionale.

Questa estensione della « materia comunitaria » oggetto di consultazione preventiva sembra sufficientemente ampia, anche alla luce di una recente pratica non del tutto coerente con la lettera e con lo spirito del Trattato di Roma, al fine di impedire l'assunzione di impegni vincolanti sul piano comunitario da parte del Governo senza una preliminare presa di coscienza del punto di vista regionale.

Da alcune Regioni è stata evidenziata l'ulteriore esigenza di costituire, presso i singoli Ministeri competenti negli « affari comunitari », veri e propri Comitati consultivi interregionali. L'articolo 6 del disegno di legge fa riferimento a questa esigenza a proposito di alcune materie relative agli indirizzi ed alla concreta attuazione delle politiche di gestione dei Fondi di finanziamento di provenienza comunitari. Infatti, allorchè in proposito è prevista la costituzione di Comitati consultivi presso i singoli Ministeri, volta a volta interessati alla materia (come si verifica, ad esempio, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale a proposito del-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la gestione in Italia degli stanziamenti del Fondo sociale europeo), sembra logico che di tali Comitati facciamo parte, istituzionalmente, anche i rappresentanti regionali.

Inoltre, nel disegno di legge si affida alla Commissione la competenza, da un lato, di prendere in esame gli atti normativi ed amministrativi emanati dal Consiglio dei ministri delle Comunità europee (al fine di esprimere il proprio avviso sulle possibili conseguenti iniziative da parte del Governo e del Parlamento), dall'altro, di vagliare l'opportunità di rimettere i disegni di legge approvati dai Consigli regionali ai competenti organi comunitari per i relativi controlli di conformità. E nell'esercizio di tale funzione, in alcuni casi particolari, la Commissione potrà impegnare il Ministero degli affari esteri a chiedere agli organi comunitari l'adozione di procedure urgenti. In particolare, nell' terzo comma dell' articolo 2, si è ritenuto opportuno sia recepire una prassi costituzionale che si è venuta affermando in questi primi anni di attuazione dell' ordinamento regionale, sia riprendere quanto è stato esattamente osservato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee a proposito dell' articolo 93 del Trattato di Roma nelle recenti sentenze del dicembre 1973 (si veda per tutte quella pronunciata nella causa numero 122 del 1973).

La Commissione viene anche utilizzata per garantire la partecipazione regionale a proposito dello svolgimento delle attività di Governo per l'attuazione nel nostro ordinamento degli atti comunitari, la cui operatività nell'ambito nazionale è condizionata ad un'ulteriore integrazione normativa. Ci si preoccupa, cioè, di garantire la partecipazione regionale nel procedimento di formazione degli eventuali atti normativi nazionali che completano il contenuto di atti comunitari. Il che, peraltro, non sta a significare che le Regioni non possano, autonomamente e nel rispetto dei limiti di cui all' articolo 117 della Costituzione, legiferare nella materia comunitaria. Quanto è previsto nell' articolo 2, primo comma, del disegno di legge più semplicemente si limita a precisare che, se una integrazione normativa a livello nazionale è necessaria in riferimento alla corretta esecuzione di un atto comunitario nel nostro

sistema (sia perchè è opportuna una legge che ne fissi ulteriormente i principi applicativi in modo unitario e coerente a tutto il territorio nazionale, sia perchè è necessario provvedere con legge nazionale per quelle Regioni che non hanno operato autonomamente l' integrazione normativa dell' atto comunitario in questione), ciò non può avvenire senza una coerente partecipazione regionale.

Per quanto riguarda, poi, il contenuto dell' articolo 4, il disegno di legge precisa che il Governo, nell' esercizio delle sue attribuzioni relative alla elaborazione ed all' attuazione delle politiche comunitarie, può disattendere il parere espresso dalla Commissione previo voto favorevole del Parlamento.

La soluzione accolta non merita molti commenti: infatti, si trattava di fare in modo che i poteri affidati alla Commissione non fossero tali da incidere sulla titolarità delle competenze degli organi statali che fanno parte di (o sono preposti alla relazione con gli) organi comunitari, ma per converso fossero tali da garantire una effettiva partecipazione regionale alle determinazioni governative. Ed a tal fine, in particolare, si è previsto che solo nel caso in cui le direttive emerse in sede di Commissione interregionale avessero conseguito la maggioranza dei due terzi dei partecipanti il Governo potrà disattendere il voto favorevole del Parlamento.

Infine, per quanto riguarda l' articolo 5 del disegno di legge, si è prevista l' utilizzazione della Commissione interregionale da parte delle Regioni a statuto speciale anche per quanto riguarda la trattazione di materie comunitarie affidate solamente alla competenza di queste ultime e non previste nell' articolo 117 della Costituzione. L' esigenza di strutturare la partecipazione regionale alle decisioni governative anche a questo proposito discende dall' infelice esperienza vissuta da quelle disposizioni previste a proposito delle Regioni a statuto speciale, in cui si garantiva solo genericamente un dovere di consultazione da parte del Governo a favore delle Regioni per quanto riguardava le decisioni di politica estera che le interessavano direttamente.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

È costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una Commissione consultiva interregionale per l'esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie.

Detta Commissione è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, o da un suo delegato, e ne fanno parte, oltre al Ministro per l'ordinamento regionale ed al Ministro degli affari esteri, i Presidenti delle Amministrazioni regionali, o i loro delegati, ed i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano/Bozen, o i loro delegati.

Della Commissione sono, inoltre, chiamati a far parte i Ministri, o i loro delegati, volta a volta, competenti sulle materie all'ordine del giorno. La Commissione consultiva interregionale è convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, o da un suo delegato, anche su iniziativa di almeno sei Regioni.

Alla segreteria della Commissione provvede la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Art. 2.

Spetta alla Commissione esprimere il proprio parere su disegni di legge statale, se riguardano materie affidate alla competenza regionale, in ordine alla eventuale attuazione di accordi e atti comunitari.

Spetta, inoltre, alla Commissione vagliare la necessità di rimettere i disegni di legge, approvati dai Consigli regionali, ai competenti organi comunitari per i relativi controlli di conformità previsti dalla normativa comunitaria.

Nell'esercizio di tale funzione la Commissione può impegnare il Ministero degli affari esteri a chiedere agli organi comunitari la adozione di procedure urgenti per l'approvazione dei disegni di legge regionale, preventivamente notificati alla Commissione, che

vengono approvati dai Consigli regionali nel secondo semestre dell'esercizio finanziario.

Ove non sia diversamente disposto da atti comunitari, la mancata risposta alla richiesta del parere di cui all'articolo 93 del Trattato istitutivo della Comunità europea, entro due mesi dalla remissione della legge regionale agli organi comunitari, si intende come implicita approvazione di quest'ultima.

Art. 3.

La Commissione esprime il proprio parere in relazione alle proposte della Commissione delle Comunità europee, pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità, o in ordine ad affari attinenti agli accordi comunitari in previsione del loro inserimento all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri delle Comunità, semprechè si tratti di materie affidate alla competenza regionale.

La Commissione può, inoltre, prendere in esame, sia pur nei limiti di materia ora indicati, gli atti normativi emanati dal Consiglio dei ministri delle Comunità europee, al fine di esprimere il proprio avviso sull'opportunità di possibili conseguenti iniziative da parte del Parlamento e del Governo.

Art. 4.

Il parere espresso dalla Commissione interregionale può essere disatteso, eccetto che nel caso previsto dal terzo comma dell'articolo 2. Peraltro, se tale parere ha ottenuto i due terzi dei voti dei partecipanti alla riunione della Commissione interregionale, il Governo potrà disattenderlo solamente previo voto favorevole del Parlamento.

Art. 5.

Nel caso in cui debbano essere trattati affari attinenti a materie, diverse da quelle indicate dall'articolo 117 della Costituzione, affidate alla competenza di una o più Regioni a statuto speciale o Province autonome, la partecipazione alla Commissione è limita-

ta ai rappresentanti del Governo ed alle sole Regioni o Province autonome aventi competenza sulle materie stesse in base ai rispettivi statuti.

La Commissione potrà essere convocata su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, o di un suo delegato, oppure su iniziativa di una sola Regione a statuto speciale o Provincia autonoma competente su tali materie.

Art. 6.

Speciali Comitati consultivi interregionali potranno essere creati, oppure i Comitati consultivi esistenti saranno opportunamente integrati da rappresentanti regionali, presso i singoli Ministeri interessati alla elaborazione ed alla attuazione di programmi di funzionamento dei Fondi comunitari relativi alle materie di competenza regionale.