

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1627

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori MANCINO, ALIVERTI, MAZZOLA, ELIA, BAUSI,  
GUZZETTI, PERUGINI, CORTESE, AZZARÀ, COVIELLO, GALLO,  
GIACOVAZZO, GOLFARI e LOMBARDI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 MARZO 1989

### Revisione dell'articolo 118 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – Il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione prevede che la Regione eserciti «normalmente» le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali. La *ratio* ispiratrice della norma si ricollega ad una visione non accentrata e non accentratrice di un modello regionale coerente con gli indirizzi autonomistici.

Non può sfuggire a nessuno, infatti, che la Regione è stata vista dai costituenti come ente, in prevalenza, di legislazione o di programmazione a livello territoriale regionale, da un lato; di dialogo, di propulsione, di coordinamento di tutto il sistema delle autonomie locali, dall'altro.

È nota l'evoluzione che per varie e spesso concomitanti ragioni, politiche ed istituziona-

li, ha caratterizzato l'istituto regionale: alla progressiva riduzione del ruolo di sede di indirizzo politico e di iniziativa legislativa ha fatto riscontro una crescente espansione dei compiti amministrativi e gestionali, con ovvie ripercussioni ed implicazioni di vario genere sulle stesse caratteristiche degli equilibri generali del sistema.

In questo quadro, il fondamentale istituto della delega, dopo un periodo iniziale di timida applicazione – conseguente soprattutto al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 – ha fatto registrare di fatto un notevole e non positivo rallentamento, quando non accentuate, preoccupanti resistenze.

Non si può fare a meno di notare come la situazione venutasi a creare sia il risultato di diversi ma convergenti fattori.

Tra questi, la non univoca tendenza manifestatasi a livello regionale verso una sorta di accentramento spesso non dissimile - quando non apertamente imitativo - rispetto a deprecati modelli statali. Infatti, com'è stato giustamente da ultimo osservato, la prassi di questi ultimi anni è andata talvolta nel senso di attribuire agli enti delegati funzioni amministrative di ordine prevalentemente burocratico-istruttorio, sgravando l'apparato amministrativo regionale di competenze minute o di scarso rilievo. Un orientamento, questo, francamente riduttivo delle potenzialità della Regione, che rischia, fra l'altro, di far coincidere la delega di funzioni con l'utilizzazione degli uffici di enti locali da parte delle Regioni, che è istituito formalmente e sostanzialmente diverso dalla delega di funzioni, anche se anch'esso disciplinato dall'articolo 118 della Costituzione (terzo comma).

A ciò possono essere aggiunte le difficoltà economiche ed organizzative che hanno pesato non poco sia sulla capacità degli enti locali, e sia sulla loro reale volontà, di apprestare strutture idonee a garantire la concreta assunzione e la soddisfacente gestione di nuove e più significative competenze regionali delegate.

La comprensione di tutte queste difficoltà che hanno determinato un *trend* di progressivo impoverimento dello strumento delegatorio non può tuttavia indurre a restare inerti.

L'ampio confronto che vede da tempo protagoniste le forze politiche e la dottrina più autorevole sulla riforma delle autonomie locali rende ancora più viva e presente l'esigenza di un quadro generale in cui vengano considerati in maniera più coerente ed armonica il ruolo delle Regioni e quello delle autonomie locali.

Per questa ragione, e per restituire forza all'intento del Costituente di individuare un rapporto di effettiva collaborazione Regioni-province-comuni, occorre superare l'attuale formulazione del precetto costituzionale che ha consentito non poche ambiguità nei rapporti tra i diversi livelli del governo locale.

L'obiettivo cui si deve puntare è dunque quello di un sistema Regioni-enti locali in cui l'ente regionale assuma sempre più marcata-mente il ruolo di centro programmatico dello

sviluppo economico-sociale e dell'assetto territoriale, il quale interagisce con gli enti locali affidando ad essi - appunto attraverso il meccanismo della delega di funzioni - l'effettiva realizzazione della molteplice attività amministrativa necessaria a calare nelle diverse realtà di base le grandi scelte strategiche. Ovviamente alla Regione - titolare del potere di indirizzo politico-amministrativo che si attua con il conferimento della delega, rigorosamente predeterminata nei suoi contenuti, nelle sue modalità di esercizio e nelle sue finalità - spetterà il potere-dovere di vigilare non solo sull'osservanza dei limiti della delega da parte dell'ente delegato, ma altresì sul raggiungimento dei risultati cui la delega è ontologicamente connessa, prevedendosi, in caso di inadempienza, gli opportuni provvedimenti sostitutivi o revocatori. Così pure incomberà alla Regione il coordinamento tra i vari destinatari delle deleghe e la predisposizione di adeguati strumenti finanziari ed amministrativi per l'esercizio delle funzioni delegate.

Tale finalità può essere conseguita sopprimendo nel terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione l'avverbio «normalmente» affinché risulti chiaro, e diventi vincolante per tutti, che le funzioni amministrative regionali sono svolte non direttamente, ma attraverso l'esercizio della delega a favore delle province, dei comuni e degli altri enti locali.

Questa soluzione si lascia preferire rispetto ad una ipotizzata allocazione delle funzioni in testa a comuni, province ed altri enti in maniera differenziata. Infatti, se l'ente locale deve rimanere ente esponenziale dell'ordinamento statale è preferibile evitare interferenze o sovrapposizioni nell'utilizzo delle funzioni amministrative. In definitiva resta nei proponenti il convincimento fermo che la dismissione di funzioni gestionali da parte delle Regioni, piuttosto che indebolire, ne rafforza il potere e ne esalta il ruolo di ente di governo del territorio e dello sviluppo.

Nè, d'altra parte, si potrebbe sostenere che l'innovazione così proposta incida sulle prerogative di auto organizzazione dell'ente regione, le quali continuano ad essere garantite dalle altre norme costituzionali *in subiecta* materia.

## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

### **Art. 1.**

1. Nell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, è soppressa la parola «normalmente».

2. Nello stesso articolo 118, terzo comma, della Costituzione, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: «Resta in ogni caso attribuito alla Regione il potere di indirizzo, di coordinamento, di statuizione delle modalità di esercizio della delega e di controllo del risultato».