

L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001

di Luigi Gianniti

Sommario

1. Cenni introduttivi. – **2. Un problema di fonti.** – **3. Argomenti a favore del ricorso ai regolamenti parlamentari.** – **4. Il problema delle modalità di integrazione della commissione.** – **5. Il problema delle modalità di votazione della commissione.** – **6. Le forme di coinvolgimento della commissione integrata.** – **7. Efficacia dei pareri espressi dalla commissione integrata.**

1. Cenni introduttivi

L'articolo 11 rinvia ai Regolamenti parlamentari l'eventualità e le modalità dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali con "rappresentanti delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali".

Il primo problema che si pone nell'attuazione di questa previsione è quello delle fonti normative coinvolte. Il testo della legge costituzionale rinvia ai soli Regolamenti parlamentari, nel corso della seduta del 16 ottobre della giunta per il Regolamento della Camera il Presidente Casini ha tuttavia affermato che la disciplina relativa a questa integrazione della Commissione per le questioni regionali "dovrebbe articolarsi su una pluralità di livelli normativi". Secondo Casini "sul piano dei Regolamenti parlamentari si rende necessario disciplinare l'attività della Commissione integrata nonché le conseguenze procedurali derivanti dalle espressioni dei pareri della Commissione medesima", mentre "sul piano legislativo appare necessario disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali chiamati a integrare la Commissione".

2. *Un problema di fonti*

Il Presidente Camera sembra quindi ipotizzare l'intervento di più fonti: i Regolamenti di Camera e Senato (cui spetterebbe regolare l'attività della Commissione integrata nonché gli effetti dei pareri pronunciati oltre l'effetto già positivamente regolato dal secondo comma dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3), la legge ordinaria (cui dovrebbe essere demandata la individuazione dei soggetti che integrano la Commissione parlamentare per le questioni regionali, disciplinando le modalità di distribuzione della rappresentanza tra Regioni ed enti locali, i relativi meccanismi di individuazione dei rappresentanti stessi, lo *status* di tali rappresentanti). È poi ipotizzabile l'intervento di un regolamento interno della Commissione (cui potrebbe spettare la dettagliata definizione delle procedure da seguire, ma questa soluzione presenta evidenti problemi: chi delibererebbe il regolamento, la Commissione integrata o la sola componente parlamentare?), nonché di fonti regionali, siano esse leggi e statuti (che potrebbero intervenire per definire le modalità con cui le giunte o i consigli dovrebbero esercitare le competenze, loro eventualmente attribuite dalla legge ordinaria o dal regolamento attuativo, relative alla individuazione dei rappresentanti delle autonomie).

La scelta di affidare alla legge ordinaria l'individuazione dei soggetti con cui integrare la composizione della Commissione risponde ad una rigorosa interpretazione del ruolo dei Regolamenti parlamentari, atti interni delle Camere non pienamente considerabili fonti dell'ordinamento giuridico generale e perciò inadeguati a regolare questioni esterne all'ordinamento parlamentare come l'individuazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali da integrare nella composizione della Commissione per le questioni regionali. Un ulteriore argomento a favore dell'uso della legge si potrebbe ricavare dall'articolo 126, primo comma, della Costituzione che rinvia alla legge la disciplina della costituzione della Commissione per le questioni regionali. E seguendo questa interpretazione alla Camera i deputati Zeller ed altri hanno presentato un'iniziativa legislativa (AS 1956) che

modifica l'articolo 52 della legge n. 62 del 1953 che regola la composizione della Commissione per le questioni regionali integrandola con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali sul modello della Conferenza unificata Stato Regioni autonomie locali. Occorre infine ricordare che la Commissione Bozzi nel testo predisposto alla fine dei suoi lavori aveva proposto che la Commissione per le questioni regionali venisse "integrata da venti rappresentanti delle Regioni scelti *a norma di legge*".

3. *Argomenti a favore del ricorso ai regolamenti parlamentari*

Il ricorso alla legge è tuttavia contestato dai rappresentanti delle Regioni; in questo senso si veda l'esplicita pronuncia del coordinatore per i problemi istituzionali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni Vandelli nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione affari costituzionali martedì 4 dicembre, che ha richiamato il testo dell'articolo 11 "che prevede che siano i Regolamenti parlamentari a stabilire l'integrazione della Commissione".

Da un punto di vista teorico si può ritenere il regolamento nel caso di specie una fonte adeguata. L'articolo 11 rinvia ai "regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica", dunque sembra fare riferimento più che ad autonome e distinte decisioni delle due Camere ad un atto bicamerale non legislativo che riveste, nella specie, la forma del regolamento parlamentare ma assume, nella sostanza, la configurazione di una vera e propria fonte dell'ordinamento generale. Vi è infatti, nel testo della legge costituzionale, un implicito vincolo alla identità testuale delle previsioni regolamentari in materia che, pertanto, possono essere considerate un unico atto bicamerale approvato, peraltro, con la maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta) prevista dall'articolo 64 della Costituzione. Proprio in quest'ultimo aspetto deve, forse, ricavarsi la peculiarità della previsione che potrebbe essere sistematicamente interpretata come volta a sganciare dall'ordinaria applicazione del principio maggioritario la scelta della individuazione dei rappresen-

tanti delle Regioni e degli enti locali da integrare nella Commissione per le questioni regionali. Si tratterebbe insomma di una fonte atipica, rinforzata rispetto alla legge forse anche sotto il profilo del regime della sua impugnabilità dinanzi alla Corte costituzionale.

4. Il problema delle modalità di integrazione della commissione

Al di là della individuazione delle fonti da utilizzare e dei rispettivi ambiti di competenza, vi è il problema delle modalità dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali. In proposito le Camere, con regolamento o con legge, si trovano di fronte ad una serie di scelte; in primo luogo quella di definire il rapporto numerico tra parlamentari e rappresentanti delle autonomie. Al riguardo si può sostenere sia la tesi secondo la quale parlando il legislatore costituzionale di "integrazione" la rappresentanza delle autonomie non può comunque superare numericamente quella dei parlamentari (definita con legge), sia la tesi di una prevalenza della rappresentanza degli enti territoriali (così A. Manzella e S. Mangiameli che tra l'altro ha segnalato la necessità di evitare che in seno alla commissione possa darsi vita ad aggregazioni tra rappresentanti dello Stato e degli enti locali che mettano in minoranza quelli regionali).

Vi sono poi altre questioni da risolvere che attengono alla struttura della Commissione:

– le modalità di ripartizione dei rappresentanti delle autonomie tra Regioni (e province autonome) ed enti locali (che non sono peraltro individuati dalla norma costituzionale). Sotto questo profilo si può anche porre la questione se preferire una composizione fissa o una composizione variabile; similmente a quel che accade nel sistema delle conferenze Stato-autonomie territoriali si potrebbe forse decidere che il coinvolgimento dei rappresentanti degli enti locali abbia solo luogo per le iniziative legislative che incidono su materie di loro competenza.

– l'individuazione dell'organo regionale dal quale vengono scelti i rappresentanti delle Regioni qualora si decida di non

provvedere a tale scelta con il regolamento o legge. In proposito si ricordi la polemica tra consigli e presidenti delle giunte regionali.

– problema ancor più grave si pone per la individuazione dei rappresentanti degli enti locali. Il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha regolato direttamente la composizione della Conferenza Stato-autonomie locali demandando all'ANCI, all'UPI e all'Unicem la scelta rispettivamente di 15, 7 ed un rappresentante.

– la definizione delle categorie di soggetti fra le quali possono essere tratti i rappresentanti delle autonomie e conseguente regolamentazione del loro *status* (che non in ogni sua parte può essere regolato con legge ordinaria).

– disciplina dell'Ufficio di presidenza della Commissione nella sua composizione integrata (quanto meno ai fini della definizione dell'ordine del giorno).

– decidere se la Commissione in composizione integrata possa operare anche oltre l'ambito definito dal secondo comma dell'articolo 11 o se invece continui a residuare, nell'ambito del procedimento legislativo, uno spazio autonomo per la Commissione in composizione non integrata, oltre la funzione consultiva per lo scioglimento dei Consigli regionali.

5. *Il problema delle modalità di votazione della commissione*

Definita la struttura della Commissione si pone il problema delle modalità di votazione. In proposito vi è un'essenziale alternativa. Si può votare *per capita* ovvero per "stati", mutuando l'esperienza della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali. Il comma 4 dell'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 prevede che, per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, fermo restando la necessità dell'assenso dei rappresentanti del Governo, occorre il consenso delle Regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane che si realizza con il consenso distinto dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-Regioni (i Presidenti delle Regioni e delle Province au-

tonome) e la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi. (cfr. sent. n. 206 del 2001, confrontare anche con la sent. "Pianisti")

Questo metodo, che ripropone i metodi usati nelle antiche assemblee dei ceti, ha il vantaggio di indurre le rappresentanze delle Regioni e degli enti locali a definire una posizione comune, rappresentativa degli interessi, rispettivamente, delle Regioni e degli enti locali nel loro complesso. La regola dell'unanimità, se agevola la formazione di una posizione comune all'interno del mondo delle autonomie, fa sì tuttavia che questa posizione sia piuttosto il minimo comun denominatore; un minimo comun denominatore che in una situazione come l'attuale, ove sempre più marcata è – specie a livello dei presidenti delle Regioni – la distinzione secondo l'orientamento politico, produce un abbassamento del tono delle pronunce delle Conferenze. A livello di Conferenza Stato-Città-Autonomie locali l'aver attribuito a l'ANCI la scelta della maggioranza dei componenti della Conferenza in quota agli enti locali ha permesso nella prassi una sicura coesione e coerenza delle posizioni espresse in seno alla Conferenza.

Ora, è di tutta evidenza che una simile logica non si può riproporre con riferimento, quanto meno, alla componente parlamentare della Commissione da integrare. I parlamentari infatti non potranno che dividersi seguendo indicazioni politiche. Occorre dunque valutare se non sia il caso di seguire il metodo del voto *per capita* più consono ad un organo che, seppure integrato, resta un organo parlamentare. Si potrà consentire la libera formazione di maggioranze; e così maggioranze qualificate delle rappresentanze delle Regioni e degli enti locali potranno fare corpo con minoranze qualificate della rappresentanza parlamentare seguendo *cleavages* che potranno essere sia politici sia territoriali. Lo svantaggio è certo quello di rompere tendenzialmente le solidarietà all'interno delle rappresentanze degli enti locali e delle Regioni. Ma questo svantaggio potrà essere sicu-

ramente compensato dal vantaggio costituito dal libero funzionamento della Commissione che potrà produrre pareri che rappresentino un vero bilanciamento all'indirizzo politico di maggioranza – secondo un orientamento prevalentemente territoriale – nel procedimento legislativo, secondo quello che sembra essere il vero intento della previsione contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale. Il dissenso espresso da una maggioranza della Commissione integrata potrà essere comunque superato dal voto a maggioranza assoluta di ciascuna camera; un voto che assume quindi il sostanziale carattere di una votazione fiduciaria ove l'indirizzo politico governativo deve qualificarsi al suo più alto livello per superare i rilievi della maggioranza qualificata delle rappresentanze regionali e degli enti locali (che dovranno comunque aggiungersi ad una significativa parte della rappresentanza parlamentare per poter determinare il contenuto del parere della Commissione). Per rendere sufficientemente rappresentativo questo parere si potrà pensare alla fissazione di *quorum* qualificati per la espressione del medesimo, al fine di evitare che il parere sia il frutto di maggioranze occasionali, costruite da "agguati" dell'opposizione parlamentare e non invece il prodotto di un ampio e significativo consenso nel mondo delle autonomie.

6. *Le forme di coinvolgimento della commissione integrata*

Un'ulteriore questione che si pone è quella delle forme di coinvolgimento della Commissione integrata. La norma costituzionale si limita a prevedere una competenza della Commissione in composizione integrata sui disegni di legge "riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117" (quelli operanti in materie di competenza concorrente nelle quali allo Stato spetta la sola "determinazione dei principi fondamentali") e su quelli riguardanti le materie di cui all'articolo 119 della Costituzione. Non viene dunque prospettato un intervento della Commissione in composizione integrata sulle iniziative rientranti nelle materie di potestà legislativa esclusiva, proprio quelle ove

più si annidano le clausole generali che (dal riferimento all'ordinamento civile" a quello ai livelli minimi delle prestazioni) più consentono, se latamente interpretate, lo svuotamento, o comunque la profonda riduzione, delle attribuzioni regionali. In proposito occorre ricordare che ai sensi della vigente disciplina regolamentare la Commissione per le questioni regionali (in composizione non integrata) è chiamata ad esprimere pareri su tutti i disegni di legge "che contengono disposizioni nelle materie indicate dall'articolo (tutto l'articolo) 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle Regioni, adottati con legge costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni". Mentre non sembra una sufficiente garanzia per prevenire sconfinamenti del legislatore (esclusivo) statale stabilizzare la procedura sperimentalmente e (dal solo Senato) temporaneamente adottata di affidare una particolare funzione consultiva alle due commissioni affari costituzionali.

7. Efficacia dei pareri espressi dalla commissione integrata

I regolamenti parlamentari dovranno compiutamente definire gli effetti del parere della Commissione in composizione integrata. La norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 è sostanzialmente ripresa da quelle che disciplinano, nei due regolamenti, il parere della Commissione bilancio. Occorre dunque rifarsi alla esperienza applicativa di queste ultime previsioni che hanno dimostrato la loro efficacia nella misura in cui condizionano il lavoro referente delle altre Commissioni permettendo l'instaurarsi di un vero e proprio dialogo tra le Commissioni di merito e la Commissione bilancio. Per questa parte sembra che si possa riproporre questa positiva esperienza anche con riferimento ai pareri espressi dalla Commissione integrata ai sensi del secondo comma del citato articolo 11. È chiaro – né del resto la previsione costituzionale ne fa cenno – che per la struttura stessa della Commissione non potrà riproporsi l'esperienza della funzione consultiva all'Assemblea che richiede la possibilità per la Commissione di opera-

re rapidamente, in una composizione ristretta (così ristretta da esaurirsi, nella prassi, nel solo Presidente chiamato a formulare in Aula pareri su emendamenti e subemendamenti formulati all'ultimo minuto), composizione che certo è difficilmente proponibile per la Commissione integrata.

Questa difficoltà procedurale non deve tuttavia far temere lo svilimento o la possibilità di un sostanziale aggiramento della funzione della Commissione integrata. Almeno fino a quando vi sarà un bicameralismo perfetto (alla cui sopravvivenza l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 lega la sopravvivenza della stessa Commissione in composizione integrata) le disposizioni introdotte dall'Assemblea di una delle due Camere senza sentire la Commissione saranno comunque oggetto dell'esame della Commissione nel momento in cui questa sarà chiamata ad esaminare il disegno di legge trasmesso all'altra Camera.

Occorrerà comunque regolare gli effetti dei pareri espressi dalla Commissione integrata *ex* articolo 11 secondo comma nel caso di disegni di legge assegnati in sede deliberante. In proposito si prospettano due alternative: o si desume dalla previsione contenuta nel citato secondo comma dell'articolo 11 una norma che prescrive una riserva d'Assemblea per l'esame dei disegni di legge oggetto del parere rinforzato della Commissione, ovvero occorre prevedere, in analogia con quanto previsto con riferimento ai pareri della Commissione bilancio, l'automatica rimessione in Assemblea dei provvedimenti esaminati in sede deliberante nel caso di mancata osservanza del parere espresso dalla Commissione integrata, sempre nei casi previsti dal secondo comma dell'articolo 11.