

IL RISPETTO DEL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI ALL'INTERNO DEL PROCESSO LEGISLATIVO

di *Gabriele Bracci***
(febbraio 2012)

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – 3. L'attuale funzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali – 4. Il ruolo "supplente" delle Commissioni Affari costituzionali - 4.1. L'ordinario ruolo consultivo delle Commissioni Affari costituzionali - 4.2. Il nuovo schema procedurale adottato dalle Commissioni Affari costituzionali – 5. Il seguito parlamentare delle sentenze della Corte costituzionale: descrizione dell'istituto e riflessioni critiche – 6. Riflessioni generali e cenni conclusivi.

1. *Introduzione*

In questo articolo si prendono in considerazione gli istituti attraverso i quali il Parlamento persegue il riparto di competenze tra Stato e Regioni, alla luce del Titolo V approvato con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Con l'articolo 11 di questa legge, il revisore costituzionale aveva previsto la possibilità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con dei rappresentanti delle autonomie territoriali. Lo scopo di questa disposizione era quello di creare un organo di raccordo e di mediazione tra le diverse istanze statali, regionali, e locali, al fine di rendere meno conflittuale possibile l'azione legislativa e quindi, conseguentemente, prevenire il contenzioso davanti alla Corte costituzionale. In attesa dell'attuazione di tale organo – peraltro ancora non avvenuta a distanza di dieci anni – il Parlamento, già nel 2001, aveva predisposto uno schema procedurale per verificare la costituzionalità dei progetti di legge concernenti, in particolar modo, la nuova delimitazione delle materie prevista dall'articolo 117 della Costituzione. Ciò fu fatto attribuendo alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato ulteriori competenze consultive, oltre a quelle che già possedevano ed esercitavano in quanto Commissioni "filtro".

Si analizzeranno, dunque, da un punto di vista prettamente procedurale gli strumenti che permettono al Parlamento di verificare se la produzione legislativa *in itinere* rispetti o meno il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni. Si procederà in primo luogo analizzando quello che doveva essere il ruolo della cosiddetta *bicameralina* per poi procedere ad una dettagliata analisi di quanto è stato previsto in sua vece. Per rendere il quadro più completo si è ritenuto opportuno considerare anche l'attuale ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali ed infine, porre in evidenza alcuni aspetti problematici sull'istituto del seguito parlamentare delle sentenze della Corte costituzionale.

* Scritto sottoposto a *referee*. Il presente contributo, in questa versione rivisto ed aggiornato, prende spunto da un approfondimento svolto dall'autore durante il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi" 2011.

2. L'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3

Come già accennato nell'introduzione, l'unico meccanismo di raccordo tra Stato e autonomie territoriali previsto dal nuovo Titolo V è rappresentato dalla disposizione presente nell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ovvero dalla c.d. *bicameralina*.

Prima di analizzarne gli aspetti problematici e procedere con alcune riflessioni sullo stato di attuazione di questo organo, è opportuno richiamare brevemente il contenuto di tale articolo.

Al comma 1 si prevede esplicitamente che "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali". In sostanza, come soluzione transitoria in attesa di una riforma costituzionale che riveda il bicameralismo perfetto previsto dal nostro ordinamento, si dà la possibilità ai regolamenti parlamentari di integrare la già prevista (ai sensi dell'art. 126 Cost.) Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Aspetto problematico – e tuttora insoluto – rimane quello di comprendere se il verbo "possono" sia da interpretare come una mera facoltà dei regolamenti di procedere in questo senso, o se invece, come molti sostengono, tale termine sia da intendere come un "imperativo istituzionale" o un "obbligo costituzionale"¹ da rispettare inevitabilmente.

Il comma 2, invece, chiarisce bene quali sono i compiti della Commissione così composta: essa ha l'obbligo di esprimere pareri su tutti i progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (materie di competenza concorrente o ripartita) e all'articolo 119 (leggi in materia di finanza regionale e locale²). Gli effetti di tali pareri pur non presentando carattere vincolante, si presentano come "rinforzati" e tali da determinare un aggravio procedimentale: qualora essi siano contrari, o favorevoli ma condizionati all'introduzione di specifiche modificazioni, e la Commissione in sede referente non vi si adegui, vi sarà l'obbligo, per l'Assemblea, di deliberare a maggioranza

¹ S. MANGIAMELLI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 316, citato da M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo n. 1/2009, doc. n. 5 (Speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*), p. 89. Sulle diversità interpretative relative a tale aspetto si vedano, fra gli altri, i rilievi emersi nei seguenti lavori: C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo titolo V in Parlamento. La verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, n. 1/2002, p. 249 ss.; G. RIZZONI, *Il seguito parlamentare della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze Stato-Regioni dopo il nuovo Titolo V: il punto prospettico delle Commissioni Affari costituzionali* in R. BIN e al. (a cura di), *Effettività e seguito delle tecniche decisorie della Corte costituzionale. Scritti nel 50° della Corte costituzionale*, ESI, 2006; N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)* in *www.federalismi.it*, n. 3/2007; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 327.

² Ovvero concernenti il c.d. "federalismo fiscale".

assoluta dei suoi componenti³. In prospettiva, dunque, tale organo – che come è stato detto “costituzionalizza”⁴ la fase consultiva del procedimento legislativo – dovrebbe funzionare da esperimento in attesa della ipotizzata Camera delle Regioni.

Tuttavia a distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, e nonostante cospicua parte della dottrina convenga sull'opportunità di attuare questa disposizione⁵, l'attuazione di questo articolo rimane ancora sulla carta. Tale inattuazione risulta ancora più grave se si pensa che anche la Corte costituzionale è più volte intervenuta sul punto, manifestando il proprio auspicio per l'attuazione della *bicameralina* nelle sentenze n. 6 del 2004⁶ e n. 423 del 2004, e ancora nella sent. n. 401 del 2007. La mancata integrazione dell' organo, tuttavia, non è da attribuirsi ad una semplice inerzia del legislatore o più specificatamente delle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato, ma piuttosto ad oggettive difficoltà nel definire le regole per rendere operativa la Commissione integrata.

Un importante tentativo in questo senso, era stato fatto nella XIV legislatura, con la costituzione da parte delle due Giunte per il Regolamento, di un Comitato paritetico (quattro deputati e quattro senatori), presieduto dal senatore Mancino, incaricato proprio di stendere le regole per il funzionamento pratico del rinnovato organo bicamerale⁷. Esso era chiamato a dirimere alcune fondamentali questioni

3 Art.11, comma 2, legge cost. n. 3/2001: “Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.

4 C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo titolo V in Parlamento*, cit., p. 265.

5 In questo senso si vedano, fra gli altri, P. CARETTI, *La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento in Le Regioni*, n. 2-3/2003; A. D'ATENA, *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004*, intervento al Convegno-ISSIRFA svoltosi il 30.6.2004 alla Camera dei Deputati, Sala del Cenacolo, con il titolo “Regionalismo in bilico, tra attuazione e riforma della riforma”, link: <http://www.issirfa.cnr.it/916,908.html>; R. BIFULCO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 88 ss.; N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit. Per un'opinione contraria all'attuazione di tale organo si veda invece V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna Parlamentare*, 2007.

6 La Corte costituzionale con la sent. n. 6/2004 sottolinea la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e dei procedimenti legislativi “anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

7 Per specificazioni ulteriori in merito all'istituzione del Comitato si veda il resoconto di seduta della Giunta della Camera del 16 ottobre 2001 in *Boll. Giunte e commissioni parlamentari*, 16 ottobre 2001, p. 4. Alternativamente è possibile visionare i resoconti di seduta della XIV legislatura al seguente indirizzo web: <http://legxiv.camera.it/organiparlamentarism/246/254/4426/documentotesto.asp>. Per quanto stabilito dalla Giunta del Senato si veda il resoconto di seduta del 23 ottobre 2001 in *Boll. Giunte e commissioni parlamentari*, 23 ottobre 2001.

quali: la fonte con cui procedere alla disciplina della Commissione; la composizione e l'integrazione della Commissione; le modalità di designazione dei componenti; le competenze della Commissione nella composizione integrata; le modalità di deliberazione; gli effetti dei pareri.

Nonostante i lavori si fossero arenati senza arrivare ad alcuna modificazione regolamentare, ricordiamo sinteticamente i risultati ottenuti sui seguenti punti, ben illustrati dalla relazione Boato-Deodato presentata alla Giunta per il regolamento della Camera il 28 novembre 2002⁸:

1. *disciplina di attuazione*. Si era convenuto che la disciplina da adottare per l'attuazione dell'art. 11 dovesse essere contenuta principalmente nei regolamenti parlamentari, escludendo solo quei profili che apparivano "manifestatamente" riservati alla sfera di competenza legislativa;
2. *composizione e integrazione*. Si era optato per una composizione paritetica di tale organo. Essendo già fissato per legge il numero di 40 parlamentari appartenenti alla Commissione, si era previsto di integrarla con altrettanti membri delle autonomie territoriali, così suddivisi: 22 rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome; 5 rappresentanti delle Province; 13 rappresentanti dei Comuni;
3. *modalità di designazione*. Salvo diversa disposizione statutaria, si era prevista la designazione dei rappresentanti regionali da parte dei rispettivi Consigli, mentre per i rappresentanti dei Comuni e delle Province era prevista la designazione da parte della componente degli enti locali in seno alla Conferenza Stato-città-autonomie locali;
4. *competenze della Commissione*. Si era deciso che la Commissione avrebbe dovuto pronunciarsi oltre che sui progetti di legge di cui all'art. 11 comma 2, anche su tutti quelli riguardanti l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Per evitare che tali pareri venissero aggirati era stato previsto che la Commissione integrata, oltre che nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, avrebbe dovuto pronunciarsi anche sugli emendamenti presentati in Assemblea concernenti le materie sopracitate;
5. *modalità di deliberazione*. In un primo momento ci si era orientati per una soluzione che prevedeva un *quorum* strutturale (metà più uno) per ciascuna componente (parlamentare e autonomie territoriali) con l'approvazione dei

⁸ Per approfondimenti sul punto si veda preliminarmente il resoconto di seduta del 5 giugno 2002 della Giunta per regolamento della Camera in *Boll. Giunte e commissioni parlamentari*, 5 giugno 2002, p. 3 ss. La completa relazione Boato-Deodato è invece rintracciabile in *Boll. Giunte e commissioni parlamentari*, 28 novembre 2002, p. 7 ss. Per una sintetica esposizione di quanto previsto dal Comitato vd. anche P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 337.

pareri a maggioranza dei presenti computati indistintamente. Per evitare di alterare il rapporto tra maggioranza e opposizione, e per incentivare soluzioni concordate, si era poi definitivamente scelto di adottare un sistema di voto per componenti: il voto doveva essere espresso in un'unica votazione, ma il parere per essere approvato necessitava della maggioranza di entrambe le componenti computate distintamente;

6. *effetti dei pareri.* Si era scelto di adottare il sistema già previsto dall'art. 86, comma 4-bis, RC, per i pareri della Commissione Bilancio. In sostanza nel caso in cui la Commissione parlamentare per le questioni regionali avesse espresso parere contrario o favorevole condizionato a specifiche modificazioni, su progetti di legge contenenti disposizioni di cui all'art. 11, comma 2, e la Commissione di merito non vi si fosse adeguata, le modificazioni proposte sarebbero state presentate automaticamente come emendamenti⁹. Tali emendamenti in prima battuta sarebbero potuti essere approvati con maggioranza semplice. Solo nel caso di mancata approvazione, sarebbe stato necessario, in seconda battuta, il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti. Di conseguenza anche gli emendamenti presentati in Aula e colpiti dal parere contrario della Commissione avrebbero necessitato dell'approvazione a maggioranza assoluta. Nel caso un progetto di legge vertente sulle materie di cui all'art. 11, comma 2, fosse assegnato in sede redigente o legislativa si sarebbero applicati, invece, gli effetti dei pareri già previsti per le Commissioni "filtro"¹⁰.

Come si può notare, già sul finire del 2002 la maggior parte delle problematiche più complesse sembravano essere state risolte dal Comitato paritetico. Ovviamente mancavano ancora da definire alcuni aspetti, ma il nucleo portante dell'eventuale riforma regolamentare sembrava essere completato. Perché allora non si è arrivati ad attuare quella che per alcuni rappresentava proprio una delle disposizioni più importanti dell'intera legge costituzionale n. 3 del 2001¹¹?

Le ragioni, a nostro avviso, sono molteplici, e nonostante esuli dall'economia di questo lavoro trattarle specificatamente, non si può non constatare come un peso fondamentale sia da attribuire senz'altro all'acquisita consapevolezza che una

⁹ Come precisato dalla relazione Boato-Deodato cit., è importante sottolineare che la disciplina speciale degli effetti sul procedimento legislativo riguarda esclusivamente i pareri relativi a disposizioni concernenti le materie indicate nell'articolo 11 comma 2. Per gli altri pareri di competenza della Commissione – compresi quelli più genericamente relativi all'attività legislativa e amministrativa delle autonomie territoriali – non sono previsti effetti sul procedimento legislativo diversi da quelli ordinari.

¹⁰ Si noti, tuttavia, che in sede legislativa, le conseguenze della mancata adesione al parere della Commissione non si limitano alla sola rimessione all'Aula, ma comportano anche che l'Assemblea per poter deliberare in maniera difforme necessiterà della maggioranza assoluta, così come prescritta dall'art. 11, comma 2, l. cost. 3/2001. Si noti, inoltre, che difformemente da quanto previsto dal regolamento della Camera all'art. 96, tale disciplina – cioè la rimessione all'Aula in caso di non adeguamento – si applica anche ai progetti di legge deferiti in sede redigente.

¹¹ Tra questi v. I. SCOTTI, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, Plus, Pisa, 2008, p. 236.

siffatta previsione andrebbe ad incidere in modo significativo sulle concrete dinamiche parlamentari¹² e su un procedimento legislativo che, già di per sé, risulta complesso anche per la vigenza nel nostro ordinamento di un bicameralismo paritario. Proprio su questo punto, infatti, vi è chi ha fatto notare che in un contesto bicamerale come il nostro, l'aggravio procedimentale previsto dall'art. 11, comma 2, potrebbe tradursi in un eccessivo appesantimento del processo legislativo. Infine, i perché dell'inattuazione sono anche da ricercarsi nei continui contrasti tra maggioranza e opposizione, in primo luogo sul determinante aspetto del "peso" da attribuire al voto delle diverse componenti (parlamentare, regionale e locale) in seno alla Commissione integrata¹³.

Ciò che si può sicuramente affermare è che la mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali non è stata senza negative conseguenze: questa inadempienza, ha fatto sì che alla nuova riforma del Titolo V mancasse un tassello importante, il cui effetto più immediato è stato quello di aver contribuito allo svilupparsi di un contenzioso costituzionale senza precedenti, perlomeno per ciò che concerne i giudizi in via principale¹⁴. Probabilmente è proprio per questo motivo che, nonostante siano passati diversi anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, attenta dottrina ritiene ancora importante procedere con l'attuazione di tale organo di raccordo¹⁵. Ci troviamo concordi con questo punto di vista, e probabilmente anche con quello di alcuni parlamentari che nella legislatura in corso hanno presentato tre proposte di modifica (rispettivamente due al Senato ed una alla Camera) ai regolamenti parlamentari concernenti proprio l'attuazione dell'articolo 11. Il riferimento è alle seguenti proposte: S. n. 12 presentata il 10 novembre 2008 dai senatori Belisario, Li Gotti e Pardi; S. n. 14 presentata il 22 dicembre 2008 dal senatore D'Alia; C. n. 8 presentata l'11 dicembre 2008 dai deputati Ria, Pizzetti, Bressa e Zaccaria.

Per un'analisi compiuta di tali proposte di modifica regolamentare si rinvia direttamente al testo. In questa sede pare opportuno soltanto specificare che, per ciò che concerne le proposte del Senato, viene prevista in entrambe l'introduzione dell'articolo 40-*bis*, mentre per ciò che concerne quella della Camera è prevista la modifica dell'articolo 102, e l'introduzione dell'articolo 102-*bis*¹⁶.

12 Aspetto sottolineato anche da G. RIZZONI, *Il seguito parlamentare della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze Stato-Regioni*, cit., p. 1.

13 Cfr. P. AQUILANTI, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, cit. p. 229.

14 A tal fine si noti che nel 2010 il numero delle sentenze rese nei giudizi in via principale (99) ha superato quello delle sentenze rese nei giudizi in via incidentale (98). Tale situazione che inverte i rapporti di forza che si constatano generalmente si era già verificata nel triennio 2004-2006. Fonte: Prospetti statistici della *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale* del 2010. Specificatamente su questo punto v. grafico n. IIIa.

15 Tra questi, si veda per esempio N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit.; R. BIFULCO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, cit., p. 88 ss.

16 Per un ulteriore approfondimento sulle proposte S. n. 12 e C. n. 8 v. anche M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni*, cit.

3. *L'attuale funzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*

Prima di procedere con l'analisi dell'aspetto che ci riguarda più da vicino (cioè le modalità attraverso le quali il Parlamento cerca di verificare il fondamento costituzionale di ciascun progetto di legge), descriviamo brevemente le attuali funzioni consultive della Commissione parlamentare per le questioni regionali, quando, appunto, non integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali.

In primo luogo ricordiamo che si tratta dell'unico organo bicamerale previsto direttamente in Costituzione. A farne menzione è l'articolo 126, che ne prevede la consultazione nei casi in cui, per gravi violazioni di legge, di sicurezza nazionale, o per atti contrari alla Costituzione, si ritenga necessario procedere allo scioglimento dei Consigli regionali. La sua istituzione, invece, è da far risalire all'art. 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, come modificato dall'art. 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775¹⁷. In base a quanto disposto da tale articolo, questo organo è attualmente composto da 20 deputati e 20 senatori nominati d'intesa dai presidenti delle rispettive Camere, su designazione dei gruppi, con criteri di proporzionalità (art. 102, comma 1, RC).

La competenza consultiva sullo scioglimento dei Consigli regionali non è però l'unica esercitata dalla Commissione. Con il passare del tempo essa è stata investita di funzioni consultive sempre maggiori, attribuitele di volta in volta con legge o con disposizioni regolamentari. Riguardo alle prime (attribuite con legislazione ordinaria), possiamo ricordare quanto previsto dalla prima legge Bassanini¹⁸ per ciò che concerne il parere sugli schemi di decreti legislativi¹⁹ volti a conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi.

Ai nostri fini, però, risultano più importanti le competenze che le sono state attribuite dai regolamenti parlamentari, in particolare dall'articolo 40, comma 9, RS, e dall'art. 102, comma 3, RC. Entrambi prevedono che i progetti di legge contenenti disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali, o che riguardino l'attività legislativa ed amministrativa delle regioni, siano trasmessi, oltre che a quelle di merito, anche a questa Commissione. I termini entro i quali deve essere espresso il parere sono quelli definiti, rispettivamente dall'art. 73, comma 2, RC, e dall'art. 39, RS. Da notare, che tale previsione, presente in un primo tempo soltanto nel Regolamento del Senato, è

17 Tale modifica, avvenuta in seguito all'istituzione delle Regioni, ha aumentato il numero dei componenti – originariamente fissato a 30 (15 deputati e 15 senatori) – portandolo a 40 parlamentari (20 deputati e 20 senatori).

18 Legge 15 marzo 1997, n. 59. In particolare trattasi degli articoli 6 e 11.

19 Sempre in merito ai decreti legislativi, è opportuno ricordare che l'art. 2, c. 52, della l. n. 549/1995, ha previsto l'espressione del parere della Commissione sugli schemi di decreti legislativi di cui ai commi 46-51 del medesimo articolo.

stata introdotta anche in quello della Camera a seguito di una modifica all'art. 102, comma 3, RC, approvata il 16 dicembre 1998²⁰.

E' opportuno ricordare, che ai sensi dell'art. 118-*bis*, comma 1, RC, e dell'art. 125-*bis*, RS, è previsto anche che la Commissione parlamentare per le questioni regionali esprima il proprio parere, o osservazioni²¹, sullo schema di Decisione di finanza pubblica (DFP)²². Per concludere, rinviando ai paragrafi successivi l'analisi delle implicazioni che tale aspetto può comportare, ci limitiamo soltanto a notare che la totalità di queste disposizioni, risultavano già vigenti prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001 che ha portato all'introduzione del nuovo Titolo V.

4. Il ruolo "supplente" delle Commissioni Affari costituzionali

Esaminiamo in questo paragrafo il punto che ci interessa maggiormente: quello del rapporto tra produzione legislativa e rispetto del nuovo Titolo V. In particolar modo concentreremo la nostra attenzione sulle procedure parlamentari che sono state implementate a seguito del nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, per verificare la conformità costituzionale dei progetti di legge presentati in Parlamento. In attesa dell'istituzione di una sede, quale quella prevista dall'art.11, in cui poter mediare i diversi interessi e le diverse istanze statali e regionali (oltre che degli enti locali), ci si è interrogati su quale fosse il modo migliore di organizzare il processo legislativo alla luce del nuovo riparto di competenze previsto dall'articolo 117 della Costituzione. La soluzione è stata individuata nel potenziamento dell'attività istruttoria all'interno dell'*iter* legislativo, attribuendo alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato ulteriori competenze consultive rispetto a quelle che già esse possedevano.

A tal fine, infatti, si è parlato di ruolo "supplente"²³ delle Commissioni per specificare come, tale ulteriore compito assegnatogli, possa in qualche modo essere interpretato quale diretta conseguenza della mancata attuazione della *bicameralina*. Prima di procedere all'analisi di quanto previsto, è importante precisare che tali competenze sono state conferite alle Commissioni non con una modifica regolamentare, ma attraverso due pareri delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato nelle sedute rispettivamente del 16 e del 23 ottobre 2001. In

20 Tale articolo è entrato in vigore il 5 gennaio 1999. Per approfondimenti si vedano i resoconti delle sedute della Giunta per il regolamento della Camera del 15 e del 30 settembre 1998, e del 12 novembre 1998.

21 A tal fine è opportuno precisare che nel regolamento della Camera si parla di "parere" mentre in quello del Senato di "eventuali osservazioni". La distinzione, però, sembra essere soltanto formale.

22 Da notare che nei regolamenti è riportata ancora la dizione "documento di programmazione economico-finanziaria" non tenendo essi conto della modifica avvenuta con la l. 31 dicembre 2009, n. 196, che ha introdotto il DFP. Si noti ancora che per tale schema, come previsto dagli articoli dei rispettivi regolamenti sopracitati, è richiesto anche il parere di tutte le Commissioni di merito oltretché di quella Bilancio.

23 R. DICKMAN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, p. 216.

quella sede è stato predisposto uno specifico schema procedurale che analizzeremo fra breve. Per rendere più chiara e lineare la presente trattazione, però, ci soffermiamo preliminarmente sul ruolo ordinario della Commissione Affari costituzionali quando operante in sede consultiva, esponendo poi le modificazioni e le ulteriori competenze che le sono state conferite a seguito dei pareri delle Giunte per il regolamento sopracitati.

4.1. *L'ordinario ruolo consultivo delle Commissioni Affari costituzionali*

La Commissione Affari Costituzionali fa parte delle cosiddette Commissioni “filtro”²⁴ alle quali è demandata la possibilità (o l'obbligo) di esprimere pareri “rinforzati” alle altre Commissioni di merito. In base a quanto previsto dall'art. 75, RC, ad essa è affidato il compito di esprimere pareri sugli aspetti di legittimità costituzionale dei progetti di legge, nonché sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato²⁵. Su questo aspetto si noti che la circolare del Presidente della Camera n. 1 del 10 gennaio 1997, ha disposto che ogni parere della 1^a Commissione debba obbligatoriamente prendere in considerazione anche questo secondo aspetto²⁶. E' importante ricordare che i pareri della suddetta Commissione (come delle altre Commissioni “filtro”) possono essere: favorevoli, contrari, o favorevoli con condizioni e/o osservazioni²⁷. Tali pareri devono essere stampati ed allegati alla relazione scritta per l'Assemblea. Essi, però, nonostante abbiano importanti effetti procedurali, risultano essere – con l'unica eccezione data dalla sede legislativa – non vincolanti ai fini della conclusione dell'esame nella sede primaria, ovvero, non rappresentano una condizione di procedibilità.

24 Alla Camera le c.d. Commissioni “filtro” sono: la Commissione Affari costituzionali (I), la Commissione Bilancio (V), la Commissione Lavoro pubblico e privato (XI). Sono comunque “rinforzati” i pareri della Commissione Politiche dell'Unione europea (XIV), della Commissione Giustizia (II) per ciò che riguarda norme recanti sanzioni, e della Commissione Finanze (VI) per ciò che concerne le disposizioni di carattere tributario. Al Senato sono invece “rinforzati” i pareri della Commissione Affari costituzionali (I), Giustizia (II) e Programmazione economica e bilancio (V). Sempre al Senato sono altresì rinforzati i pareri della Commissione Politiche dell'Unione europea (XIV) nei casi previsti dall'art. 40, RS.

25 In sede referente ai sensi dell'art. 75, comma 1, RC, il parere non è obbligatorio, ma può essere richiesto qualora lo si ritenga necessario a norma dell'art. 73, comma 1, RC.

26 Testualmente (punto 7.3 della circolare): “I pareri della Commissione affari costituzionali debbono in tutti i casi riguardare anche il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato, richiamato dall'articolo 75, comma 1, del Regolamento. Tali pareri tendono a tutelare, oltre alla legittimità costituzionale dei progetti di legge, la coerenza ordinamentale dei medesimi ed il rispetto di un equilibrato rapporto tra le fonti del diritto al fine di evitare un uso inappropriato dello strumento legislativo”. Si noti, infatti, che si sensi del regolamento (art.75, comma 1, RC) tale aspetto era considerato come una possibilità e non un obbligo (“può essere chiamata ad esprimere”).

27 Articolo 73, comma 3, RC.

La loro incisività, infatti, varia in base alla sede nella quale si sta analizzando il provvedimento: 1) in *sede referente*, il non adeguamento del progetto di legge alle condizioni formulate nei pareri, comporta soltanto l'obbligo per la Commissione di merito di indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea (art. 75, comma 2, RC e art. 40, comma 7, RS); 2) in *sede redigente* vi sono due procedure differenti: alla Camera il non adeguamento comporta che il presidente della Commissione che ha dato parere negativo proponga un ordine del giorno sul quale è chiamata a deliberare l'Assemblea. Nel caso di approvazione di quest'ultimo, la Commissione di merito è tenuta ad uniformarsi ed il passaggio in Assemblea sul testo adeguato è rimandato al giorno successivo (art. 96, comma 4, RC). Al Senato, invece, è previsto (ai sensi dell'art. 36, comma 3, RS) che in caso di mancato recepimento del parere contrario della Commissione Bilancio, o di quella Affari costituzionali, il progetto sia sottoposto – fino al momento della votazione finale da parte dell'Assemblea – alla procedura ordinaria di esame e di approvazione; 3) infine in *sede legislativa* o *deliberante* il mancato adeguamento alle condizioni contenute nei pareri comporta l'automatica rimessione del testo in Assemblea (art. 93, comma 3, RC; art. 40, commi 5 e 6, RS).

Sempre in merito all'incisività dei pareri, è importante precisare che la circolare del Presidente della Camera citata in precedenza ne ha in qualche modo rafforzato gli effetti, prevedendo che tranne alcuni casi limite²⁸, non è possibile per la Commissione di merito procedere al completamento dell'istruttoria in assenza del parere, e ciò, anche quando esso non pervenga nei termini previsti²⁹.

I pareri, inoltre, possono essere espressi sia dalla Commissione nel suo plenum, sia da appositi comitati permanenti istituiti presso di essa ai sensi dell'art. 22, comma 4, RC. Importante a tal fine è il Comitato permanente per i pareri al quale sono demandati la maggior parte di quest'ultimi. Al Senato, invece, non essendovi una disposizione esplicita per la costituzione dei Comitati, l'espressione del parere è spesso demandata ad un'apposita Sottocommissione³⁰.

Materialmente, la stesura dei pareri – che molto spesso presentano alti tassi di tecnicità – è fatta di concerto con le strutture e gli uffici di supporto tecnico delle due Camere. In particolar modo per quelli concernenti il riparto di competenze, lo schema che generalmente si adotta è il seguente: il responsabile per il Servizio Studi in Commissione Affari costituzionali ed il segretario della Commissione stessa redigono assieme una nota che si compone di una prima parte espositiva e di una seconda parte più dispositiva; nella prima vengono esposte le criticità dell'iniziativa legislativa alla luce del vigente riparto di competenze, mentre, nella seconda, vengono evidenziati chiaramente gli aspetti più problematici. Ovviamente tali aspetti sono illustrati in modo tale da permettere comunque ai membri della

²⁸ Tali casi sono rappresentati dall'imminente scadenza di decreti legge o dall'inserimento di un determinato progetto di legge nel calendario dei lavori dell'Assemblea. Per approfondimenti si veda la circolare citata al punto 7.

²⁹ I termini sono quelli previsti dall'art. 73, comma 2, RC e dall'art. 39, comma 1, RS.

³⁰ Trattasi specificamente della “Sottocommissione per i pareri”.

Commissione di assumersi, in ultima istanza, la responsabilità della proposta di parere definitiva. Tuttavia, nonostante la nota si limiti a suggerire le possibili strade da intraprendere, molto spesso il relatore del Comitato pareri, richiede che sia predisposta una completa proposta di parere che poi generalmente viene adottata dal relatore e definitivamente approvata dal Comitato³¹.

Per concludere, è importante ricordare che tutte le Commissioni permanenti, in qualsiasi sede operino, sono comunque composte sulla base del criterio di proporzionalità tra i gruppi. Di conseguenza nonostante i pareri si presentino – ed effettivamente lo sono – come “tecnici” la loro adozione è comunque soggetta al principio della “maggioranza”³².

4.2. Il nuovo schema procedurale adottato dalle Commissioni Affari costituzionali

Analizzato il ruolo consultivo delle Commissioni Affari costituzionali, vediamo adesso cosa è cambiato dopo le deliberazioni delle due Giunte per il regolamento di Camera e Senato rispettivamente del 16 e del 23 ottobre 2001³³.

Per chiarezza espositiva iniziamo la nostra analisi dalla decisione della Giunta della Camera. Il parere di quest’ultima esordisce precisando ulteriormente gli aspetti sui quali è chiamata a pronunciarsi la Commissione Affari costituzionali quando opera in sede consultiva: “La Commissione affari costituzionali [...] esprime, per ogni progetto di legge, il parere sugli aspetti di legittimità costituzionale e sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato, avendo riguardo in particolare al riparto di competenze legislative di cui all’articolo 117 della Costituzione”. Come si vede, in questa prima parte, la deliberazione della Giunta si limita a ripetere quanto già previsto dall’art. 75, comma 1, del regolamento della Camera, con l’unica differenza che viene specificato in modo esplicito il compito di fare particolare attenzione al nuovo riparto di competenze previsto dall’art. 117³⁴. Subito di seguito viene poi esplicitato

31 Cfr. I. SCOTTI, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, cit., p. 237.

32 Ovviamente ciò non toglie che vi sia la possibilità di approvare il parere – come in effetti spesso avviene – all’unanimità. Si noti, inoltre, che l’unico organo consultivo con composizione paritetica è il Comitato per la legislazione.

33 Il testo dei pareri è rintracciabile nei rispettivi resoconti di seduta: per quello della Camera v. *Boll. Giunte e commissioni parlamentari*, 16 ottobre 2001; per quello del Senato v. *Boll. Giunte e commissioni parlamentari*, 23 ottobre 2001.

34 Per sottolineare l’enfasi che il parere pone sul riparto di competenze, si può notare che un esplicito riferimento all’art. 117 Cost. non era presente né all’articolo 75 del regolamento, né nella circolare presidenziale del 1997. Tale disposizione sembra dunque costituire un aspetto di novità. Un’altra novità riscontrabile concerne il fatto che ai sensi dell’art. 75, comma 1, RC, il parere della Commissione Affari costituzionali non è obbligatorio, ma può essere richiesto ove il Presidente lo ritenga utile. Nella suddetta decisione, invece, si parla di “ogni progetto di legge...” Per precisione, infine, è importante ricordare che ai sensi dell’art. 79, c. 4, lettera b), RC, sull’istruttoria legislativa, anche le Commissioni di merito hanno comunque il compito di verificare la conformità della disciplina proposta alla Costituzione ed il rispetto delle competenze delle autonomie territoriali.

quanto abbiamo già accennato nel precedente paragrafo, ovvero che “l’esame in sede referente non può concludersi prima che tale parere sia stato espresso”.

L’aspetto di novità concerne, però, il fatto che la Commissione Affari costituzionali viene chiamata “in via sperimentale” ad esprimere il proprio parere anche sugli “emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi presentati in Assemblea che investano questioni di competenza legislativa ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione”.

Inoltre, per dare maggior risalto ai rilievi fatti in Commissione, viene specificato che prima “della votazione di ciascun articolo, emendamento, subemendamento e articolo aggiuntivo, il Presidente ricorderà pertanto all’Assemblea il parere della Commissione Affari costituzionali ove esso sia contrario o sia favorevole condizionatamente all’introduzione di modificazioni specificamente formulate”.

Si noti che tale schema procedurale – nuovo per la I Commissione – è mutuato dal procedimento previsto per l’espressione dei pareri della V Commissione (Bilancio) della Camera³⁵, con l’unica differenza che in caso di mancato adeguamento in sede referente ai pareri di quest’ultima, vi è, in questo caso, l’automatica conversione in proposte emendative da sottoporre al voto dell’Assemblea³⁶.

Un aspetto importante da sottolineare, è che stando alla disposizione letterale di quanto previsto dalla Giunta per il regolamento della Camera, sembra che il parere, quando espresso sugli emendamenti presentati in Aula, possa concernere soltanto le questioni di competenza legislativa ai sensi dell’art. 117 Cost., e non ulteriori aspetti di legittimità costituzionale (funzione che invece è attribuita alla 1^a Commissione, quando opera ordinariamente in sede referente). Sembrerebbe trovarsi, dunque, di fronte ad una non coincidenza del parametro sul quale la Commissione esercita la propria competenza³⁷.

Passando alla deliberazione della Giunta per il regolamento del Senato, si nota che lo schema procedurale previsto è lo stesso di quello della Camera³⁸, salvo alcune differenze sulle quali è opportuno soffermarsi³⁹. In primo luogo, il parere

35 Lo schema procedurale citato è quello previsto dall’articolo 86, comma 2, e dall’art. 85 comma 1-bis, RC (concernete la comunicazione presidenziale).

36 Così come previsto dall’articolo 86, comma 4-bis, RC.

37 Come sottolineato anche in C. DI ANDREA, *L’attuazione del nuovo titolo V in Parlamento*, cit., p. 253.

38 Parere della Giunta per il regolamento del Senato del 23 ottobre 2001: «In attesa dell’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la 1^a Commissione permanente - in via sperimentale e transitoria - esprime parere sui disegni di legge e sugli emendamenti presentati in Commissione come pure in Assemblea, nonché sugli schemi di atti normativi del Governo sottoposti a parere parlamentare, al fine di valutarne la conformità al mutato assetto costituzionale del riparto delle competenze normative fra lo Stato e le regioni. Si applica a tal fine, per quanto occorra, l’articolo 100, comma 7, primo periodo, del Regolamento». Per approfondire ulteriormente si rinvia al resoconto di seduta in *Boll. Giunte e Commissioni parlamentari*, 23 ottobre 2001.

39 Parte delle differenze che seguono sono state ben messe in luce, all’indomani dei pareri delle due Giunte per il regolamento, da C. DI ANDREA, *L’attuazione del nuovo titolo V in Parlamento*, cit., pp. 254-255.

esordisce specificando che tali funzioni sono attribuite alla Commissione Affari costituzionali in via sperimentale e transitoria “in attesa dell’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3...” Da ciò si può evincere la consapevolezza del ruolo di supplenza che si è voluto attribuire a tali Commissioni in attesa dell’attuazione della *bicameralina*.

Da notare, inoltre, che l’aggettivo “sperimentale” viene utilizzato in questa delibera per identificare l’intera disciplina, mentre nel parere della Giunta della Camera si parla di sperimentalità soltanto in riferimento all’attività dei pareri concernenti gli emendamenti presentati in Assemblea. Tale differenziazione, del tutto formale, potrebbe però far pensare che la competenza della 1^a Commissione della Camera ad esprimere pareri sul riparto di competenze sia ormai data come appurata e definitiva. Ulteriore differenziazione concerne il fatto che la Giunta del Senato prevede che il parere della Commissione sia espresso oltre che sui progetti di legge anche sugli schemi di atti normativi del Governo (schemi di decreti legislativi e regolamenti). Inoltre, mentre la delibera della Giunta della Camera attribuisce alla 1^a Commissione il compito di esprimere pareri sul riparto di competenze “legislative” tra Stato e Regioni, quella del Senato parla più genericamente di competenze “normative”, comprendendo di conseguenza anche il riparto della competenza regolamentare⁴⁰. In ultima analisi, nella deliberazione della Giunta del Senato non è previsto che il Presidente ricordi all’Assemblea l’eventuale parere negativo espresso dalla Commissione.

In conclusione si può notare che entrambe le deliberazioni delle due Giunte tacciono per ciò che concerne l’effetto dei pareri resi dalle Commissioni Affari costituzionali. Ad essi infatti è da attribuirsi la stessa incisività dei pareri resi dalle Commissioni “filtro” che, come abbiamo visto, varia a seconda della sede nella quale esse si trovano a deliberare.

5. Il seguito parlamentare delle sentenze della Corte costituzionale: descrizione dell’istituto e riflessioni critiche

Prima di concludere è opportuno fare alcuni cenni all’istituto del seguito parlamentare delle sentenze della Corte Costituzionale avanzando alcune riflessioni ed evidenziando le problematiche più rilevanti.

A nostro avviso, infatti, cercare di descrivere il rapporto tra processo legislativo e rispetto delle disposizioni costituzionali – seppur limitatamente al solo riparto di competenze tra Stato e Regioni – senza esaminare le modalità con le quali il Parlamento tiene in considerazione le pronunce della Corte, avrebbe rappresentato un’analisi incompleta.

L’istituto del seguito parlamentare trova il proprio fondamento costituzionale nell’art. 136, comma 2, della Costituzione in base al quale “la decisione della Corte

⁴⁰ Tale distinzione, però, risulta essere del tutto formale, già che anche alla Camera dei deputati la Commissione Affari costituzionali si occupa di questo aspetto.

è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali". L'articolo 30, comma 2, della legge n. 87/1953 specifica poi che, entro due giorni dalla data del deposito in cancelleria, la sentenza di illegittimità costituzionale viene "comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, adottino i provvedimenti di loro competenza".

In seguito a ciò, anche i regolamenti parlamentari del 1971 hanno introdotto una puntuale disciplina del procedimento relativo al seguito delle sentenze⁴¹.

L'art. 108, RC, individua uno schema procedurale così delineato: è previsto che le sentenze della Corte costituzionale siano inviate contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione Affari costituzionali, che è così chiamata a svolgere una funzione di controllo sulla coerenza complessiva dell'ordinamento; entro trenta giorni la Commissione competente esamina la questione con l'intervento di uno o più relatori designati dalla Commissione Affari costituzionali e di un rappresentante del Governo; la Commissione elabora quindi un documento finale in cui riferisce sulla necessità di iniziative legislative e, successivamente, tale documento viene comunicato al Presidente del Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte costituzionale; infine qualora vi siano progetti di legge vertenti sullo stesso tema trattato dalla sentenza, vi è l'obbligo di esaminarli congiuntamente con quest'ultima⁴².

Disposizioni simili sono contenute nell'art. 139, RS: il Presidente comunica al Senato la pronuncia di accoglimento della Corte non appena pervenutagli la relativa sentenza, la quale viene trasmessa alla Commissione competente per materia; tale Commissione, se ritiene che le norme dichiarate illegittime dalla Consulta necessitano di essere sostituite, adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere con la presentazione di un apposito disegno di legge; infine sempre la Commissione può richiedere l'intervento del Governo per particolari iniziative in relazione alle sentenze della Corte.

La prima differenza tra le due previsioni regolamentari consiste nel fatto che il regolamento della Camera non prevede alcuna distinzione tra le diverse tipologie di sentenze, dovendosi ritenere che per tutte, indistintamente, si applichi la procedura del "seguito". Nel regolamento del Senato, viceversa, si fa riferimento alle sole decisioni di accoglimento e a quelle che il Presidente giudichi opportuno trasmettere. Questa differenza, che risulta superata dalla prassi per cui il Presidente del Senato trasmette comunque tutte le sentenze, non sembra in alcun modo giustificabile, tenuto conto degli sviluppi che si sono verificati nel *modus operandi* della Corte ed in particolare delle nuove tipologie di sentenze manipolative⁴³. In ogni caso entrambe le previsioni escludono la comunicazione

41 Nei previgenti regolamenti l'istituto era formalmente previsto soltanto al Senato.

42 Aspetto sottolineato anche dalla citata circolare presidenziale del 10 gennaio 1997 al punto n. 8.

43 Si tenga presente che tale sottovalutazione delle sentenze di rigetto e delle ordinanze è già propria dell'art. 136 della Costituzione, il quale, testualmente, si riferisce alle sole sentenze di accoglimento.

delle ordinanze, che oggi sempre più rappresentano, invece, uno strumento significativo nel dialogo tra Parlamento e Corte costituzionale⁴⁴.

Un'ulteriore differenza, assai significativa, riguarda la mancata previsione, al Senato, della competenza della Commissione Affari costituzionali, che non è pertanto chiamata a svolgere alcuna funzione di controllo sulla generale tenuta costituzionale dell'ordinamento.

Ancora, sempre al Senato, non sono contemplati termini per la conclusione dell'esame delle sentenze.

Inoltre si può notare che, mentre alla Camera è prevista una generica comunicazione al Presidente del Consiglio, il regolamento del Senato introduce un vero e proprio invito al Governo perché assuma un'iniziativa legislativa. Si tratta di un aspetto problematico, sul quale la dottrina si è espressa con posizioni differenti: alcuni ritengono condivisibile questa previsione, sul presupposto che il Governo sia il soggetto sul quale ricade in primo luogo l'onere di attivarsi in ordine al seguito legislativo⁴⁵; altri esprimono invece forti perplessità (ed addirittura individuano in ciò una ragione del fallimento sostanziale dell'istituto), non comprendendo perché non sia la Commissione stessa ad esercitare direttamente il potere di iniziativa che le spetta in virtù delle previsioni regolamentari⁴⁶.

Infine, dal punto di vista formale, si rileva come gli articoli concernenti il "seguito" abbiano una collocazione diversa nel testo del regolamento: alla Camera nella parte relativa al procedimento legislativo mentre al Senato nella parte sui procedimenti speciali.

In conclusione bisogna mettere in evidenza come l'istituto in questione sia rimasto sostanzialmente inutilizzato, in particolare per quanto riguarda il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Là dove c'è stata una reazione legislativa alle pronunce della Corte, questa è stata determinata da altri fattori, che possono essere individuati in ragioni di scontro politico ovvero determinati da reazioni pubbliche particolarmente vivaci. D'altronde si deve riconoscere che le procedure esaminate si rivelano assai poco funzionali nel dare seguito ad una giurisprudenza costituzionale sempre più dinamica, come è quella relativa alla materia considerata, ed in particolare alle molteplici indicazioni contenute nelle numerose sentenze manipolative e monitorie.

La dottrina ha formulato alcune ipotesi interessanti circa le modalità attraverso le quali rendere più efficace l'istituto del "seguito" individuando i soggetti che potrebbero svolgere un controllo di corrispondenza tra l'attività legislativa del Parlamento e le indicazioni contenute nelle pronunce della Corte. Si è ipotizzato, infatti, che a svolgere questo compito possano essere i presidenti di assemblea in sede di valutazione sull'ammissibilità di iniziative legislative o anche il Presidente

⁴⁴ Per tutti questi motivi la dottrina ha auspicato un intervento riformatore delle previsioni regolamentari. Sul punto si veda F. DAL CANTO in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, cit., p. 258.

⁴⁵ *Ivi*, p. 259.

⁴⁶ P. AQUILANTI, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, cit. p. 227.

della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi⁴⁷. Come è stato fatto notare, però, tale controllo dovrebbe limitarsi alla eventuale riproposizione di disposizioni dichiarate illegittime, poiché altrimenti si configurerebbe un'evidente lesione della discrezionalità politica del Parlamento⁴⁸.

Per concludere, alla luce dello scarso successo dell'istituto in esame, si richiamano brevemente le alternative individuate dalla dottrina. Esse, possono ricondursi da un lato, alla possibilità di istituire all'interno delle Commissioni degli appositi comitati per l'esame delle sentenze della Corte⁴⁹ e, dall'altro, alla possibilità di valorizzare le previsioni dell'articolo 23 della legge n. 87/1953, in particolare nel senso di conferire maggior valore sia alla "comunicazione" dell'ordinanza di remissione ai Presidenti delle Camere (affinché sia favorita la modificazione in via legislativa della disciplina impugnata, prima dell'intervento della Consulta) sia alla "notificazione" di quest'ultima al Presidente del Consiglio (affinché il Governo possa preventivamente attivarsi con apposite iniziative legislative)⁵⁰.

6. Riflessioni generali e cenni conclusivi

Dopo aver illustrato gli istituti che all'interno del processo legislativo, si occupano di assicurare il riparto di competenze tra Stato e Regioni, pare opportuno, in conclusione, avanzare alcune riflessioni che tengano conto della pluralità degli aspetti analizzati.

La prima cosa che ci preme mettere in luce, è che le ulteriori funzioni consultive attribuite alle Commissioni Affari costituzionali, indirettamente, sembrano essere la conseguenza dell'incapacità – e/o della mancanza di volontà – del nostro ordinamento di procedere a riforme istituzionali che, seppur formalmente annunciate, non vengono poi generalmente portate a termine. Stando infatti al disposto letterale dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'istituzione della cosiddetta *bicameralina* è da considerarsi come una soluzione transitoria in attesa della revisione del Titolo I della parte seconda della Costituzione, cioè quello concernente il Parlamento⁵¹. In sostanza questo istituto era, ed è, da considerarsi come un succedaneo della Camera delle Regioni che non si è riusciti ad istituire per una pluralità di problemi (anche politici) che non è

47 C. TUCCIARELLI, *Le istituzioni a due marce: Corte costituzionale e Parlamento tra sentenze poco seguite e seguito poco sentito* in *Quaderni costituzionali*, 1996, II, p. 308.

48 *Ibidem*.

49 *Ivi*, p. 310.

50 F. DAL CANTO in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, cit., pp. 259-260.

51 Art. 11, l. cost. 3/2001: "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione..."

qui il caso di trattare. Conseguentemente, le ulteriori competenze consultive attribuite alle Commissioni Affari costituzionali derivano anch'esse dalle difficoltà (per la maggior parte politiche) che si sono verificate nell'attuare il sopracitato articolo 11 della l. cost. n. 3/2001⁵². Al ruolo consultivo delle Commissioni Affari costituzionali, siamo dunque arrivati a causa delle duplici difficoltà che si sono avute in primo luogo nell'istituire la Camera delle Regioni, ed in secondo luogo nell'istituire un suo succedaneo, ovvero la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali⁵³.

Come si è visto nel par. 2.4, la soluzione che si è deciso di adottare è stata quella del potenziamento dell'istruttoria legislativa attribuendo alle Commissioni Affari costituzionali alcune competenze che prima non avevano. Tuttavia, anche se l'adozione di uno schema procedurale così delineato può avere dei vantaggi, come per esempio il fatto che si va ad incidere su meccanismi ordinari e già sperimentati, non si può non notare che tale soluzione rimane comunque minimale rispetto a quanto previsto dall'art. 11 della l. cost. 3/2001: non è prevista, infatti, nessuna consultazione delle autonomie territoriali, e anche l'incisività dei pareri espressi risulta essere molto debole, essendo possibile (anche nel caso di pareri sugli emendamenti trasmessi direttamente all'Assemblea), discostarsi da essi con una votazione a maggioranza semplice.

Essendo stata scelta, comunque, la strada del controllo *in itinere* all'interno del procedimento legislativo, va notato che tale procedura va ad affiancarsi a quella prevista dall'art. 79 del regolamento della Camera sull'istruttoria legislativa. Come è noto, infatti, il comma 4, lettera b), dell'art. 79, prevede che la Commissione di merito nel corso dell'istruttoria debba valutare anche la conformità del progetto di legge alla Costituzione ed il "rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali". Tale controllo, risulta essere molto più generico di quello messo a punto dalle Giunte per il regolamento all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, ma nonostante ciò, a seguito di un'eventuale cessazione del lavoro oggi svolto dalle Commissioni Affari costituzionali, o anche al fine di alleggerirne il carico di lavoro, rimane la questione dell'opportunità o meno di valorizzare il controllo di costituzionalità all'interno dell'istruttoria legislativa. In merito a quanto appena specificato, rimane poi aperto il problema se le funzioni attribuite dalle due Giunte alle Commissioni siano davvero da considerarsi come "transitorie" e "sperimentali" o se esse siano destinate a sussistere anche nel caso di attuazione dell'art. 11 della citata legge costituzionale⁵⁴.

52 Dal parere della Giunta per il regolamento del Senato si può notare chiaramente il carattere consequenziale di tale disposizione: "In attesa dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la 1ª Commissione permanente – in via sperimentale e transitoria – esprime parere..."

53 Quella posta in essere, dunque, sembra una soluzione di terzo grado, causata in primo luogo dall'incapacità (e/o mancanza di volontà) di procedere all'istituzione della Camera delle Regioni, ed in secondo luogo dall'incapacità di portare a termine l'attuazione di un più piccolo organo di raccordo come la *bicameralina*.

54 In proposito si può sottolineare come già nella relazione Boato-Deodato si faceva riferimento all' "opportunità di una riflessione riguardo al rapporto tra le competenze della Commissione integrata e quelle della Commissione Affari costituzionali, cui spetta attualmente il compito di verifica delle disposizioni costituzionali in materia di

Un'ulteriore considerazione concerne le motivazioni che hanno spinto le Giunte per il regolamento delle due Camere ad attribuire tale controllo di costituzionalità alla 1^a Commissione. Ci siamo domandati, infatti, perché questa funzione non sia stata attribuita alla Commissione parlamentare per le questioni regionali che già prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, esprimeva pareri sui progetti di legge concernenti il riparto di competenze ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Affidando l'espressione dei pareri ad una Commissione propriamente "consultiva", infatti, si sarebbe evitato di appesantire il carico di lavoro di un'importante Commissione di merito come quella Affari costituzionali. Tuttavia l'ipotesi che si può avanzare sul perché di questa scelta, può essere rintracciata nella composizione stessa della 1^a Commissione: essa infatti, sia per il lavoro che continuamente svolge, sia per le personalità che generalmente la compongono (costituzionalisti, avvocati), è stata probabilmente ritenuta più idonea a verificare la costituzionalità delle leggi, anche in merito alla delimitazione delle materie. Ovviamente si tratta soltanto di un'ipotesi, che comunque non ci aiuta a sciogliere il problema della sovrapposizione dei compiti attribuiti a tali organi.

Per ciò che concerne il seguito parlamentare delle sentenze, abbiamo già avuto modo di descrivere, seppur brevemente, quelle che a nostro avviso sono le principali problematiche dell'istituto (v. par. 2.5). Qui basti soltanto ricordare, come una procedura così conformata si sia dimostrata del tutto inidonea a perseguire lo scopo prefissato, e questo, ovviamente, anche in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni. Sul punto, infatti, si può notare come buona parte del contenzioso costituzionale abbia in radice proprio una mancata "attenzione" da parte del legislatore nei confronti delle pronunce della Consulta (siano esse ordinanze o sentenze). Il problema principale, dunque, rimane quello di individuare sedi e procedure che, all'interno dell'*iter* legislativo, aiutino il Parlamento a considerare con maggior accortezza quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale: fermo restando che, in ultima analisi, è sempre questione di volontà politica, ed è la mancanza di questa, il più delle volte, il vero problema.

Infine, non si può che concludere se non auspicando appropriate modificazioni dei regolamenti parlamentari, tali da renderli coerenti (e funzionali) rispetto a un'importante revisione costituzionale, quella del Titolo V, che risale ormai a più di dieci anni fa.

**** Dottore magistrale in Scienza della politica e dei processi decisionali già borsista del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi" nell'anno 2011.**

ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni". Sull'eventuale coesistenza di tali competenze vd. anche G. RIZZONI, *Il seguito parlamentare della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze Stato-Regioni*, cit., p. 11; C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo titolo V in Parlamento*, cit., p. 267.

Forum di Quaderni Costituzionali

zionali

BIBLIOGRAFIA

- P. AQUILANTI, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, Plus, Pisa, 2008.
- R. BIFULCO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento* in *Le Regioni*, n. 2-3/2003.
- P. CARETTI – G. T. BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, II ed., 2009.
- F. DAL CANTO, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, Plus, Pisa, 2008.
- A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010.
- A. D'ATENA, *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004*, intervento al Convegno ISSiRFA svoltosi il 30 giugno 2004 alla Camera dei Deputati, Sala del Cenacolo, con il titolo "Regionalismo in bilico, tra attuazione e riforma della riforma", <http://www.issirfa.cnr.it/916,908.html> (consultato nel mese di dicembre 2011).
- C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo titolo V in Parlamento. La verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, n. 1/2002.
- R. DICKMAN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006.
- N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)* in www.federalismi.it, n. 3/2007.
- N. LUPO – L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008.

- V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2007.
- T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005.
- M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo n. 1/2009, doc. n. 5 (Speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*).
- G. RIZZONI, *Il seguito parlamentare della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze Stato-Regioni dopo il nuovo Titolo V: il punto prospettico delle Commissioni Affari costituzionali* in R. BIN e al. (a cura di), *Effettività e seguito delle tecniche decisorie della Corte costituzionale. Scritti nel 50° della Corte costituzionale*, ESI, 2006.
- A. RUGGIERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro* in *www.federalismi.it*, n. 23/2005.
- I. SCOTTI, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento II*, Plus, Pisa, 2008.
- C. TUCCIARELLI, *Le istituzioni a due marce: Corte costituzionale e Parlamento tra sentenze poco seguite e seguito poco sentito* in *Quaderni costituzionali*, 1996, II.
- U. ZAMPETTI, *Potere legislativo e giustizia costituzionale con riferimento al rapporto Stato-Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2006.

Siti internet

- www.camera.it
- www.cortecostituzionale.it
- www.parlamento.it
- www.senato.it

– www.issirfa.cnr.it

Forum di Quaderni Costituzionali

ionali