

**La Commissione bicamerale per le questioni regionali:
dalla Camera delle «istituzioni territoriali»
al “camerino” degli «enti territoriali»?**

di Giacomo D'Amico *
(12 novembre 2017)

(in corso di pubblicazione in “*Quaderni costituzionali*”, 2017)

Singolari e imprevedibili sono i percorsi avviati dalle riforme costituzionali ma parimenti sfuggenti e indecifrabili si rivelano quelli innescati da una mancata revisione della Costituzione. Queste due considerazioni sembrano trovare conferma nella vicenda, qui annotata, che riguarda la Commissione bicamerale per le questioni regionali, la quale, sebbene sia l'unica commissione espressamente prevista in Costituzione (art. 126 Cost.), ha sempre faticato a trovare un ruolo ben definito. Questa incertezza si è tradotta ora in una sopravvalutazione delle sue reali capacità di divenire sede del raccordo Parlamento-Regioni, ora in un eccessivo svuotamento delle sue prerogative (cfr., sulla necessità di una «funzione prevalentemente garantista» di questa Commissione, A. Barbera, *Regioni e Parlamento: un dialogo difficile?*, in Id., *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, 1977, spec. 242 ss.). Senza entrare nel merito delle singole ricostruzioni, può senz'altro rilevarsi che una costante del dibattito dottrinale e politico su questo organo è costituita dalle proposte di ampliamento delle sue competenze (per tutti, G. Rolla, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, 217 ss.).

Com'è noto, la l. cost. n. 3/2001 (art. 11) ha individuato in essa l'organo deputato a supplire – «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione», vale a dire di quelle concernenti il Parlamento – all'assenza di una Camera delle Regioni e delle autonomie territoriali, rimettendo ai regolamenti parlamentari il compito di prevedere «la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali» alla suddetta Commissione. Questa previsione ha suscitato molti commenti critici, facendo tornare alla mente l'arguta definizione di «due Camere e un camerino», data da Indro Montanelli e ripresa nel titolo di questo scritto, ad un'analogo commissione prevista originariamente nel progetto di riforma costituzionale del 1997. Alla Bicamerale, così integrata, è riconosciuto un forte potere di veto (sia pure non definitivo) sui progetti di legge relativi a materie di competenza legislativa concorrente, obbligando l'Assemblea a deliberare a maggioranza assoluta qualora la Commissione in sede referente non si adegui al parere contrario o a quello favorevole ma condizionato, espresso dalla Bicamerale.

Tutto ciò è fin qui rimasto sulla carta, anche perché, a pochi anni di distanza dalla l. cost. n. 3/2001, si è avviato un primo processo riformatore (poi naufragato con il *referendum* costituzionale del 2006), che prevedeva, tra l'altro, la revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, realizzando pertanto la condizione che avrebbe reso inapplicabile l'art. 11 citato. Il lasso di tempo relativamente lungo (quasi dieci anni), che separa questo primo tentativo dal

secondo, operato negli anni 2014-2016, non è stato, però, sufficiente ad imprimere una svolta nell'attuazione dello stesso art. 11, con la conseguenza di avvalorare la sensazione di forte perplessità avvertita già qualche anno dopo questa riforma costituzionale (in tal senso, A. Ruggeri, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *federalismi.it*, 23/2005, spec. 14 ss.). Ad onor del vero, occorre riconoscere che l'attuazione dell'art. 11 ha scontato e sconta le difficoltà legate ad una revisione dei regolamenti parlamentari, assai problematica, specie al Senato, a causa del sistema elettorale previsto nella l. n. 270/2005. Ciò nondimeno, è evidente come la sorte della prevista integrazione della Commissione bicamerale sia legata a filo doppio al successo, anzi all'insuccesso, dei processi di riforma costituzionale.

Solo così può spiegarsi la rinnovata attenzione della dottrina (si rinvia, part., ai contributi di R. Bin, F. Cortese, C. Mainardis, A. Morelli e L. Violini, in *le Regioni*, 5-6/2016, risp. 793 s., 807 s., 843, 851 ss., 911 ss.) e degli attori politici per questa Commissione e per le problematiche connesse alla sua integrazione ai sensi dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001. Non è casuale che appena due mesi dopo il referendum costituzionale del 2016, la stessa Bicamerale per le questioni regionali abbia deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva «mirata all'individuazione di proposte concrete ed operative volte a completare il quadro istituzionale delineato dalla riforma costituzionale del 2001, che può allo stato ritenersi consolidato, adeguando finalmente ad essa le procedure parlamentari». È chiaro, dunque, l'intento di ripartire, dopo il fallimento della riforma costituzionale, dall'unico punto certo, rappresentato dal «quadro istituzionale» delineato dalla l. cost. n. 3/2001 e, in particolare, da quell'art. 11, la cui attuazione potrebbe «finalmente» portare la voce delle autonomie territoriali nel cuore del procedimento legislativo. Questa indagine conoscitiva si colloca in un contesto di straordinario attivismo della Commissione bicamerale nella XVII legislatura, dapprima con la presidenza Balduzzi e poi con quella D'Alia, che ha visto esitate, fin qui, ben quattro indagini conoscitive, tre delle quali giunte in porto con l'approvazione di un documento conclusivo.

La relazione finale dell'indagine conoscitiva che qui ci interessa (approvata il 10.5.2017) affronta tutte le questioni che i più avvertiti commentatori (E. Gianfrancesco, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, 2017, spec. 266 ss.) avevano rilevato in merito all'attuazione dell'art. 11, a partire dalla fonte indicata a tal fine, per passare, poi, alla composizione e all'integrazione della Commissione, alle modalità di deliberazione e di funzionamento della Bicamerale integrata, fino agli effetti dei pareri sul procedimento legislativo e alla disciplina della c.d. «fase transitoria».

È proprio su quest'ultima parte del documento conclusivo che occorre soffermarsi, perché la Bicamerale, dopo essere entrata nel merito delle singole questioni e aver prospettato una o più soluzioni, si preoccupa della «fattibilità» delle proposte avanzate. Al riguardo, pur ritenendo che «i tempi dell'attuale legislatura risult[ino] sufficienti per procedere alle modifiche dei regolamenti parlamentari e della legislazione ordinaria», esclude che prima della fine dell'attuale legislatura si possa avere «l'effettiva operatività della Commissione in composizione integrata». Di qui l'esigenza di «attivare già nella legislatura in corso sinergie tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali e i rappresentanti di Regioni ed enti locali».

L'utilità di queste «sinergie» è vista sia con riferimento a questioni specifiche e urgenti (ad es. il completamento della riforma operata con la l. n. 56/2014), sia al fine di effettuare una sorta di rodaggio dell'attività della futura Commissione integrata, sia ancora nella prospettiva di una riduzione del contenzioso costituzionale. A quest'ultimo riguardo, il documento conclusivo si preoccupa di sottolineare che «il diretto supporto degli enti territoriali all'attività consultiva» della Bicamerale «consentirebbe di individuare e apprestare soluzioni "a monte", già in fase di approvazione della legge, ai numerosi problemi che ordinariamente si pongono in fase di attuazione delle norme concernenti gli enti territoriali e svolgerebbe anche un ruolo in funzione di prevenzione del contenzioso costituzionale».

È sulla scorta di queste considerazioni che la relazione in esame conclude ritenendo che «si può [...] provvedere fin da subito, con norma di legge ordinaria, ad una partecipazione, nel rispetto dei vigenti regolamenti parlamentari, dei rappresentanti degli enti territoriali ai lavori della Commissione». Dunque, l'attuazione dell'art. 11 l. cost. n. 3/2001, sebbene sia nuovamente divenuta l'obiettivo da perseguire, deve attendere ancora, ritenendosi preferibile (o forse, sarebbe il caso di dire, politicamente fattibile) una modifica legislativa piuttosto che una revisione dei regolamenti di ciascuna Camera. Quest'ultima considerazione, già di per sé, meriterebbe ulteriori approfondimenti, specie nella misura in cui sembra alludere a una singolare succedaneità tra legge e regolamento parlamentare.

L'indirizzo espresso in questo documento ha costituito il fondamento della modifica introdotta in sede di conversione del d.l. n. 91/2017, il cui art. 15-*bis* ha sostituito il terzo comma dell'art. 52 della l. n. 62/1953 (meglio nota come legge Scelba), che contiene alcune disposizioni sulla composizione e sul funzionamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In particolare, l'art. 15-*bis*, aggiunto dalla legge di conversione (l. n. 123/2017), ha previsto che la Commissione possa «svolgere attività conoscitiva» e possa «altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali».

L'intento dei proponenti questa modifica sembra essere, principalmente, quello di codificare alcune prassi affermatesi negli anni, tentando, al contempo, di trasformare la Bicamerale in una sede stabile di incontro e di consultazione dei rappresentanti degli enti territoriali, anche al di fuori, cioè, di una specifica attività consultiva finalizzata alla formulazione di un parere. La formulazione delle disposizioni introdotte, volutamente generiche e non circoscritte a materie o a casi determinati, sembra essere finalizzata a superare l'occasionalità dell'attività della Commissione, in larga parte legata alla necessità di rendere pareri su singoli progetti di legge.

Al contrario, la previsione della possibilità di svolgere una generica attività conoscitiva (quindi, anche al di fuori dello svolgimento di indagini) e di una altrettanto vaga possibilità di consultare i rappresentanti delle Conferenze dei Presidenti delle Assemblee legislative e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sembra volta a consolidare una sorta di nucleo duro dell'attività della Bicamerale, evitando che la sua delimitazione possa essere condizionata dai rapporti tra Presidenti delle Camere e Presidente della Commissione, come pure qualche volta in passato è successo.

A questo punto sembra davvero che il prossimo passo debba essere quello della revisione dei regolamenti parlamentari e dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 ma ancora una volta fare previsioni può risultare azzardato e conviene fare tesoro della frase attribuita al fisico danese Niels Bohr: «*Prediction is very difficult, especially about the future*».

* Professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina.