

Lontani surrogati e nuovi pasticci

di Carlo Fusaro*

E' da quando si parla di riforme istituzionali che sentiamo ripetere, con quel saggio ma cinico scetticismo che è la nostra rovina, «la riforma del bicameralismo non si può fare», perché i senatori non sono disposti a trasformare una delle due camere in Camera delle regioni (o delle autonomie), ben sapendo che non potrebbe che essere la loro. Il pessimismo arrendevole ha trovato fin qui piena conferma, come sanno bene i lettori, cui volentieri risparmio l'elenco dei vani e sempre pasticciati tentativi (solo un modo di *fare ammuina*) di riformare il bicameralismo paritario cui si ridusse la Costituente (sembrava l'unico compromesso fra coloro che di camere ne volevano una sola e coloro che ne volevano comunque due). L'opera fu poi completata dall'emendamento Dossetti, che per 45 anni soppresse ogni traccia di maggioritario dalla legge elettorale del Senato, e dalla riforma del 1963 che, a quel punto saggiamente, eliminò la diversa durata delle due assemblee.

Di questa solida tradizione costituzionale e di quel rinunciataro scetticismo è erede l'art. 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Con formula che richiama l'art. 72.3 Cost., esso dispone, a titolo transitorio («sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione...»), appunto quello sul Parlamento, per chi ci vuol credere... che i regolamenti parlamentari «*possono* prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali» (CPQR, corsivo mio), organo già previsto dal vecchio art. 126.4, mantenuto dal nuovo art. 126.1 come modificato dalla l. cost. 1/1999: nasce così una nuova sede di incontro fra Stato e Regioni, che si affianca, ma in ambito parlamentare, alla Conferenza permanente già operante da anni a livello governativo. Il secondo comma dello stesso articolo 11 prevede che, in ordine ai progetti di legge su alcune materie (tutte quelle c.d. concorrenti di cui all'art. 117.3; nonché quelle relative all'autonomia finanziaria di cui all'art.119 Cost.), la CPQR integrata esprima pareri *rafforzati*. Essi non sono vincolanti, perché possono essere superati: ma con l'onere della maggioranza qualificata. Infatti, ove il parere sia contrario o favorevole, ma condizionato all'introduzione di specifiche modificazioni, e queste non vengano accolte in sede referente, le due assemblee devono deliberare a maggioranza della metà più uno dei componenti. Si è qui ripreso, irrobustendone gli effetti, un modulo procedurale da qualche tempo presente nel nostro diritto parlamentare: v. artt. 16-bis.6, 74.3, 85.1-bis e, soprattutto, 86.4-bis RC (la formula dell'art.11.2 è ripresa letteralmente da quest'ultimo); nonché gli artt. 40.5 e 102-bis RS. Si tratta in tutti i casi di tentativi per conferire maggior forza ai pareri delle commissioni.

Come si vede, si cerca di rispondere a una delle più gravi insufficienze del nostro ordinamento costituzionale, l'inadeguatezza delle istituzioni di raccordo fra Stato e autonomie regionali, divenuta ancor più inaccettabile dopo la riforma dei rapporti Stato-Regioni-autonomie locali, comunque assai rilevante, di cui alla stessa l. cost. 3/2001. Del resto, l'assenza di una vera istanza centrale di rappresentanza regionale (cui il testo di cui si discute non può certo porre rimedio) ha effetti perniciosi su *tutto* il quadro costituzionale: ad essa si devono, per esempio, le proposte che mirano a mutare pericolosamente la composizione della Corte costituzionale.

La soluzione di affidarsi alla CPQR integrata coglie uno spunto che viene dalla Costituente, che parte della dottrina aveva rilanciato e che, se ne dia atto dopo tanti anni, la Commissione Bozzi nel 1985 aveva ripreso aggiungendo l'idea dell'integrazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali: ripresa anche, or è poco, dalla Commissione D'Alema. Come rammentava Pasquale Costanzo nel 1990, la CPQR entrò in Costituzione su proposta di Tomaso Perassi, per superare i contrasti fra chi voleva che la decisione di sciogliere un consiglio regionale fosse presa sentito un organo di legittimità (il Consiglio di Stato) e chi voleva fosse presa sentito un organo politico (il Senato). Nondimeno essa fu chiamata "per le questioni regionali", denominazione che sembrava implicare attribuzioni più ampie del solo parere sullo scioglimento (infatti proprio Perassi disse che avrebbe potuto occuparsi dell'istruttoria sugli statuti).

Molti anni dopo, la relazione finale della prima Bicamerale per le riforme (29 gennaio 1985) conteneva un art. 127-bis composto di due commi, il secondo dei quali recitava come segue: «integrata da venti rappresentanti delle regioni *scelti a norma di legge*, esercita altresì *funzioni consultive in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere* riguardanti le materie di cui all'art. 117 o materie concernenti le strutture e il funzionamento delle regioni e degli enti territoriali». Il fine dichiarato era rafforzare il raccordo Parlamento-Regioni; la rappresentanza prefigurata era delle Giunte. Quanto alla terza Bicamerale, l'art. 89 (4 novembre 1997), accantonata l'idea di un'altra "Commissione delle Autonomie territoriali" (art. 97, testo 30 giugno 1997), prevedeva (ma per il vero e proprio *esame dei disegni di legge* su alcune materie riguardanti regioni ed autonomie) *sessioni speciali* del Senato, integrato da un numero di consiglieri comunali,

provinciali e regionali *pari* al numero dei senatori.

La scelta del legislatore costituzionale del 2001 è dunque meno originale di quanto a prima vista potesse apparire e ben ancorata alla storia istituzionale italiana. Tuttavia, l'art. 11 suscita alcuni interrogativi.

Innanzitutto ci si chiede perché il legislatore costituzionale abbia ritenuto di far riferimento ai (soli) regolamenti parlamentari come fonte di disciplina dell'integrazione della CPQR. Mentre ciò poteva esser ragionevole in relazione al comma 2 dell'art. 11, che riguarda strettamente il procedimento legislativo, non si spiega in relazione al comma 1: infatti, l'ipotesi della Commissione Bozzi affidava proprio alla legge le modalità di scelta dei rappresentanti delle regioni. A tale riguardo il rispetto dell'autonomia delle Camere non c'entra proprio nulla. Tanto che, come è stato già rilevato in sede parlamentare (per esempio da parte del presidente della Camera Casini), è difficile immaginare che si possa evitare di far ricorso *in ogni caso*, a una pluralità differenziata di fonti (*legge* per individuare numero e modalità di nomina dei rappresentanti; *regolamenti parlamentari* per integrare le modalità procedurali del comma 2; *regolamento minore* della CPQR per la disciplina interna di questa). Del resto, se non altro per ragioni di tutela dei soggetti esterni, stante la giurisprudenza della Corte sui regolamenti parlamentari, non è da pensare che possano essere davvero questi soli a disciplinare le modalità di designazione dei rappresentanti di altri soggetti costituzionali! Né si può pensare che i due regolamenti potrebbero disporre sulla materia in modo diverso, l'uno dall'altro!

Riesce altrettanto difficile capire per quale timidezza, il legislatore costituzionale non ha stabilito *di che proporzioni* debba essere la rappresentanza di regioni ed enti locali di cui si tratta. Il numero dei parlamentari della CPQR sono fissati da legge (la 775/1970: e sono venti senatori e venti deputati): i rappresentanti di regioni ed enti locali devono essere altrettanti (come nell'ipotesi della Commissione D'Alema e come certo è auspicabile) o la metà (come nell'ipotesi della Commissione Bozzi) o quanti? Disposizioni di legge al riguardo si impongono, accanto a quelle che diranno chi e come designa quei rappresentanti (cosa tecnicamente semplice per le Regioni, assai meno per comuni e province, che sono rispettivamente oltre 8.100 e 103).

Ancora: cosa si deve intendere per "partecipazione"? Di che tipo di partecipazione si tratta? Direi a pieno titolo, però il dubbio può restare. E poi: partecipazione a *tutte* le attività della CPQR (quelle previste dall'art. 126 Cost., dalla legge Scelba, da varie leggi successive e dagli stessi regolamenti parlamentari) o solo a quelle consultive specificate nel comma 2?

Due considerazioni finali. Ci si è chiesti criticamente (per esempio da Bifulco) come mai, ai fini dell'esercizio di funzioni concepite come strettamente funzionali al processo legislativo, si è ritenuto di aprire la CPQR anche ai rappresentanti degli enti locali, che non esercitano funzioni legislative. Per quanto tale scelta possa non piacere, va detto (a) che essa è in linea con la politica istituzionale degli ultimi anni, fondata su un singolare "federalismo a più livelli", che pone regioni ed enti locali costituzionalmente sullo stesso piano (ancorché con funzioni diverse); e (b) che, se le regioni hanno ora funzioni legislative rafforzate, i comuni proprio dalla l. cost. 3/2001 si sono visti riconoscere funzioni amministrative *generali*. Si giustifica allora che concorrano entrambi ad esercitare funzioni consultive verso il legislatore statale. Se interesse primario delle Regioni sarà evitare invadenze e concorrere alla definizione dei principi fondamentali che saranno chiamate ad applicare, interesse degli enti locali sarà collaborare alla stesura di norme delle quali sia noto *prima se e a che condizioni* sono attuabili in via amministrativa.

Infine: sarà da studiare come è mutata la fisionomia della CPQR. Essa era considerata dalla dottrina, correttamente mi pare, *organo a rilevanza costituzionale*. Nondimeno, l'impressione è che il legislatore costituzionale abbia voluto compiere scelte così discutibili, in termini di fonti, allo scopo precipuo di evitare che la CPQR apparisse in qualche modo trasformata in una terza camera: di qui l'idea bislacca di affidarsi ai soli regolamenti parlamentari, quasi ad esorcizzare ciò che esorcizzare non si può. Infatti, piaccia o no, se la CPQR doveva essere considerata fino a ieri *organo esponenziale delle due Camere* (e dell'indirizzo politico di cui erano espressione: e perciò interprete dell'*interesse nazionale*), ciò d'ora in poi non sarà comunque più possibile (neppure a costo di sfidare ogni ragionevolezza svilendo quell'integrazione rappresentativa che è invece la vera ragion d'essere dell'organo rinnovato o, peggio, cercando di eluderla).

* p.s. Università di Firenze - carlo.fusaro@unifi.it