

L'attualità dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali anche dopo la "bozza" di Lorenzago

di Elisabetta Catelani *

1. Roberto Bin dinanzi alla lettura della bozza di Lorenzago auspica di "rinunciare a battere la strada - impervia e fuorviante - della regionalizzazione del Senato e preferire quella, tutto sommato meno irta di ostacoli ma piuttosto produttiva di risultati operativi, di un potenziamento della Conferenza dei presidenti delle regioni". Il problema principale, che deve essere risolto in tempi brevi, è quindi quello di garantire un effettivo ed immediato "inserimento delle regioni nei processi decisionali nazionali".

Al di là del contenuto delle proposte di riforma elaborate dai "saggi" della CdL e delle possibili riforme ipotizzabili del Senato, una strada per assicurare una maggiore attenzione del Parlamento agli interessi regionali è già delineata nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 e implicitamente non esclusa nella stesura della riforma della Costituzione approvata dal Consiglio dei Ministri il 16 settembre u.s., dove, a differenza di precedenti formulazioni (in particolare quella del Comitato di studio in materia costituzionale, nominato dal Ministro per le riforme istituzionali), non si prevede l'abrogazione di tale articolo.

Il rinvio della istituzione di un Senato federale, al 2006 (se vi è un adeguamento della legislazione elettorale prima della XV legislatura) se non addirittura al 2011, dovrebbe infatti indurre a rivedere le modalità per garantire almeno temporaneamente la possibilità alle regioni di partecipare alla formazione della legislazione statale che produce (o può produrre) effetti sulla normativa regionale e l'organismo che, allo stato della normazione, potrebbe essere deputato a tale scopo, dovrebbe essere la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con le modalità previste nell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001.

Lo stato dei lavori preparatori per l'integrazione di tale commissione era, prima dell'estate, abbastanza avanzata e la discussione sulle modalità di attuazione di tale normativa non dovrebbe essere abbandonata, ma anzi ulteriormente incoraggiata.

2. L'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, come già ampiamente trattato anche in questo *forum*, contiene infatti una norma transitoria (in attesa di una più ampia riforma costituzionale della forma di stato che riconosca un'adeguata rappresentazione degli interessi locali nella seconda Camera), che demanda ai regolamenti parlamentari la possibilità di prevedere l'integrazione della Commissione parlamentare (bicamerale) per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, di tutti gli enti locali.

Il primo problema, che è stato sollevato in dottrina (BIFULCO, LUPO), attiene appunto all'obbligatorietà o meno delle Camere di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Il primo comma infatti lo configura come una mera facoltà, il secondo comma può essere interpretato come un'implicita affermazione della necessità della sua integrazione, limitandosi a disciplinare le conseguenze derivanti da un suo intervento negativo. Giustamente Nicola Lupo ha interpretato il "possono" del 1° comma, come "un'abilitazione" ai regolamenti parlamentari "a spaziare in un'area diversa da quella che è tradizionalmente propria di queste fonti" e sulla quale i regolamenti parlamentari, in assenza di una norma costituzionale legittimante, non sarebbero potuti intervenire. Ma l'abilitazione introdotta non implica di per sé anche un conseguente obbligo di disciplinare la materia. Non è previsto, né in modo esplicito, né implicito nel primo comma, mentre dal secondo comma si deduce soltanto l'obbligatorietà ed il tipo di efficacia del parere una volta che la Commissione sia stata istituita e sempre che si voglia istituire.

In altre parole, non pare che il combinato disposto dai due commi dell'art. 11 debba necessariamente portare ad un'obbligatorietà dell'integrazione della Commissione, ma anzi induca a ritenere una prevalenza del carattere discrezionale a favore dell'autonomia disciplinare delle Camere. Al fine di evitare che una norma costituzionale possa rimanere priva di attuazione, occorre domandarsi se vi siano degli strumenti interni all'ordinamento che ne garantiscano l'obbligatorietà.

Innanzitutto pare difficile da immaginare un intervento sanzionatorio di carattere generale da parte della Corte costituzionale, che dichiari l'illegittimità delle leggi statali approvate senza il parere della Commissione bicamerale

integrata, perché la Corte non può rinunciare all'applicazione del principio degli *interna corporis acta* per censurare il procedimento di approvazione di leggi in materia concorrente. Ma anche perché ancora non risulta ben chiaro chi e come si debba intervenire per dare attuazione all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, cioè se debbano intervenire le due Camere con i propri regolamenti interni, o debba prima intervenire il Parlamento con legge (per individuare il numero e le modalità di nomina dei rappresentanti non parlamentari) o, ancora, debbano intervenire fonti regionali (statutaria o legislativa) che disciplinino in modo autonomo il sistema di elezione dei propri rappresentanti. Dubbi questi che paiono, in realtà, infondati visto che lo stesso art. 11 attribuisce tale competenza in modo specifico ai regolamenti parlamentari.

In ogni caso dato che la legge costituzionale è entrata in vigore nell'ottobre del 2001 e che a distanza di due anni ancora sembra lontana la sua attuazione, non si può certo pensare che tutte le leggi statali, fino ad ora emanate in materia concorrente, possano essere considerate illegittime costituzionalmente, perché appunto prive del parere della Commissione integrata.

Tuttociò non può, tuttavia, consentire al Parlamento di continuare a legiferare, specialmente nelle materie di legislazione concorrente, senza una dialettica con le Regioni fino al 2006, utilizzando l'approvazione di un progetto di riforma del Senato delle Regioni come uno strumento dilatorio per giustificare la non attuazione della norma costituzionale.

Ragioni di opportunità imporrebbero, pertanto, un intervento immediato dei regolamenti parlamentari al fine di integrare tale Commissione, ma, dato che è possibile che lo stesso Parlamento per motivazioni anche corporativistiche tenda a dilazionare i tempi di attuazione, occorre domandarsi se vi siano altri strumenti per indurre il Parlamento ad intervenire.

A tale riguardo una strada potrebbe essere percorsa attraverso il Presidente della Repubblica che, nell'esercizio della sua funzione di garante della Costituzione, potrebbe utilizzare il suo ruolo privilegiato con il Parlamento per indurlo ad una decisione in proposito. Potrebbe, in altre parole, utilizzare lo strumento del messaggio motivato nella sua funzione di stimolo e di impulso per indurre il Parlamento a dare attuazione alla norma costituzionale. D'altra parte non costituirebbe una novità per il Presidente, in quanto si tratta di un potere esercitato più volte anche se in situazioni diverse (Profili che ho affrontato più ampiamente in un lavoro per l'*Osservatorio sulle fonti 2002*, in corso di pubblicazione).

In definitiva anche se si tratta di un'obbligatorietà, ha una natura *sui generis*, perché la sua attuazione è lasciata alla volontà parlamentare.

Quindi è preferibile parlare non tanto di un obbligo, quanto di un'opportunità istituzionale, per consentire un'effettiva partecipazione regionale alle scelte statali e quindi per sostenere e valorizzare l'adeguamento dell'ordinamento alla nuova formulazione del titolo V, nonché al fine di evitare, per quanto è possibile, un eccessivo incremento della conflittualità costituzionale.

3. L'opportunità di dare immediata attuazione all'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 non pare, d'altra parte, venir meno in conseguenza dell'ipotizzata istituzione del Senato federale, ma anzi confermata e accentuata dall'ulteriore rinvio della sua istituzione (già prevista nello stesso art. 11), che induce a considerare l'integrazione della Commissione parlamentare come uno strumento di stimolo per il legislatore nazionale per una serie di motivazioni.

Se la ragione più immediata di tale opportunità è costituita dalla esigenza di istituire una rappresentanza territoriale a livello parlamentare, dall'altro vi è anche la necessità di adeguare i principi ed i metodi della legislazione parlamentare alle mutate condizioni di autonomia introdotte con la riforma del titolo V della Costituzione. Dopo tale riforma non si può affermare che la funzione legislativa del Parlamento sia rimasta immutata: non ci si è infatti limitati ad attribuire materie prima di competenza statale alle Regioni, ma è totalmente cambiato il modo di considerare il rapporto Stato/Regioni, le sfere di competenza, le attribuzioni a ciascuna attribuite ed è subentrato un rapporto con le province, i comuni e gli altri enti locali che prima non esisteva. Pertanto, se ovviamente l'integrazione della Commissione bicamerale è un passaggio obbligato di tutta la riforma del titolo V, la sua attuazione comporta forse una più complessa rilettura di tutta la procedura parlamentare, cosicché gli interessi regionali e locali possano essere oggetto di valutazione complessiva nelle varie fasi di approvazione parlamentare.

Il problema che in genere è stato sollevato in dottrina ed anche affrontato dal Comitato paritetico e dalle giunte per il regolamento della Camera e del Senato, attiene prevalentemente alle modalità di votazione della Commissione integrata, ai settori in cui il parere può/deve essere richiesto, mentre non si è pensato di rileggere tutta la procedura di

approvazione delle leggi alla luce delle innovazioni, della diversa prospettiva con cui la funzione legislativa è stata disegnata con il nuovo titolo V. In altre parole non è sufficiente che si affronti il problema di garantire la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie alle scelte statali al fine di tutelare gli interessi di natura locale, ma occorre domandarsi anche se l'attuale procedura legislativa sia adeguata a gestire il diverso rapporto instauratosi fra lo Stato e le Regioni. Questo non significa necessariamente mettere in discussione tutti i regolamenti parlamentari, ma forse rileggerli ed adattarli alla nuova prospettiva.

La diversa distribuzione della competenza normativa impone forse di ripensare a tutto *l'iter legis* parlamentare, dalla presentazione dei disegni alle Camere, alla fase di formazione della legge e a quella deliberativa.

Un momento delicato di tutta la procedura legislativa è rappresentato ad esempio dalla fase preliminare all'esame del disegno di legge in commissione, in quanto con la riforma del titolo V si dovrebbe porre il problema di verificare, in via preventiva, lo stesso contenuto dei disegni di legge che contengano una disciplina riservata alle Regioni. Varie sono le norme del regolamento del Senato (artt. 73 *bis*, 74, 76 *bis*) e della Camera (artt. 68-72) che fanno riferimento ad un'attività di filtro da parte del Presidente dell'Assemblea al quale è attribuito il compito di fare un primo giudizio di legittimità sul contenuto del testo di legge proposto, ma si tratta ovviamente di un giudizio da portare sugli elementi indefettibili dell'atto e non sul contenuto. Questa attività di filtro può essere considerata sufficiente ad evitare l'esame di un testo di legge in materia regionale? Dovrà essere compito della commissione competente verificare tale legittimità, oppure sarebbe più opportuno attribuire un potere di filtro ad una commissione che eserciti una funzione interpretativa di carattere generale?

Attualmente il regolamento della Camera (art. 75) prevede che la Commissione affari costituzionali "possa" essere chiamata ad esprimere pareri sui progetti, sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato. Si potrebbe quindi ipotizzare la istituzione di un controllo preventivo necessario (e non più eventuale) di tutti i progetti di legge da parte della Commissione affari costituzionali al fine di verificare in via preventiva la competenza statale sulla materia disciplinata dal testo legislativo. Dovrebbe trattarsi di un parere preventivo non vincolante che la Commissione competente per materia potrebbe disattendere, ovviamente motivando nella relazione all'Assemblea. O forse si potrebbe ipotizzare anche l'obbligo da parte dell'Assemblea di un voto preliminare sul contenuto di tale motivazione della Commissione permanente, al fine di eliminare, in via pregiudiziale, ogni dubbio sulla legittimità costituzionale del disegno di legge in discussione.

O forse, ancora meglio, si potrebbe attribuire tale competenza alla Commissione per le questioni regionali integrata, allargando così le capacità di intervento di tale Commissione rispetto a quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 3 del 2001.

Un altro problema interpretativo si pone con riguardo alla distribuzione da parte del Presidente dei disegni di legge fra le varie commissioni permanenti dopo l'approvazione del nuovo titolo V. La individuazione delle varie commissioni permanenti ha sempre avuto la funzione di consentire un pieno coordinamento fra l'attività del governo e quella del Parlamento, cosicché si è sempre cercato di realizzare una corrispondenza il più possibile piena e completa fra le competenze delle commissioni permanenti e quelle dei ministeri. Questa tendenza in parte è venuta meno con quel lento processo di riforma del governo iniziato con la legge n. 400 del 1988, proseguita con i decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 e in fase di ripensamento con la legge 6 luglio 2002 n. 137 contenente la "*Delega per la riforma del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici*". Con questi atti normativi, infatti, sono stati completamente rinnovati il sistema ed i criteri di distribuzione delle competenze all'interno dei ministeri, a cui, tuttavia, non è corrisposto un intervento parimenti riformatore nell'organizzazione parlamentare, cosicché, alcune commissioni hanno accentuato la propria attività di produzione normativa, mentre altre si sono dedicate principalmente ai pareri parlamentari o ad attività di controllo.

Alla luce dei mutamenti intervenuti nelle competenze ministeriali e regionali sarebbe forse opportuno ripensare all'attribuzione delle competenze nelle commissioni permanenti, cercando di contemperare le esigenze connesse a tale mutamento con le caratteristiche insite nell'organizzazione parlamentare.

Non vi sono dubbi, quindi, in ordine alla necessità che le Camere debbano affrontare il tema della revisione dei propri regolamenti alla luce della nuova disciplina costituzionale in materia regionale, dato che vi sono norme che non presentano solo problemi interpretativi o difficoltà di adattamento, ma che hanno un contenuto almeno parzialmente incompatibile con la nuova legislazione. D'altra parte entrambi i rami del Parlamento, attraverso le rispettive Giunte si sono attivati per studiare le opportune modalità di adattamento dei regolamenti parlamentari alle novità introdotte con la

legge cost. n. 3 del 2001. Il Senato a tale scopo ha fatto svolgere a partire dal 23 ottobre 2001, un'indagine conoscitiva sugli "Effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione", mentre la Camera ha proceduto ad alcune audizioni nel 2001. Entrambe le Giunte per il regolamento hanno poi provveduto a nominare un Comitato paritetico con il compito di studiare gli effetti della riforma sul Parlamento e di redigere proposte di riforma dei regolamenti. Le conclusioni di tale Comitato paritetico sono state ulteriormente studiate da una commissione ristretta formata da due deputati e due senatori che il 28 novembre 2002 ha presentato alla Giunta per il regolamento della Camera una ulteriore relazione da cui si dovrebbe ripartire per dare attuazione all'art. 11.

La valutazione particolarmente articolata dei vari problemi connessi al funzionamento della Commissione svolta in quelle sedi potrebbe essere considerata indicativa di una fase avanzata dei lavori parlamentari e di un'ampia meditazione sulle varie problematiche connesse alla sua integrazione ed alla sua successiva operatività, ma può anche essere valutata come sintomo di una difficoltà politica a ridurre l'autonomia parlamentare e di una resistenza a consentire un'effettiva influenza degli interessi delle autonomie locali, non solo in fase di generica formulazione dei progetti di legge, ma nella stessa approvazione dei singoli emendamenti e quindi nella redazione dei testi definitivi.

In questo processo di attuazione del nuovo titolo V, il Parlamento sembra, quindi, ancora lontano da voler condividere con altri soggetti istituzionali le scelte legislative da adottare. Una maggiore attenzione da parte del Parlamento sugli interessi e sui rapporti con le Regioni consentirebbe, invece, una riduzione di quel rapporto privilegiato ed esclusivo nella ricerca delle intese che attualmente ha il governo con tutti gli enti locali. Le decisioni prese, infatti, in seno alla Conferenza Stato-Regioni o Unificata, possono ridurre notevolmente il ruolo e la capacità decisoria del potere legislativo che si può trovare a dover recepire, senza grandi possibilità di modifiche, scelte prese in altre sedi fra governo e Regioni.

In definitiva l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, insieme ad una più ampia modifica dei regolamenti parlamentari in sintonia con le innovazioni introdotte con la riforma del titolo V, potrebbe costituire ancora uno strumento idoneo per attribuire nuovamente al Parlamento il ruolo di mediazione fra gli opposti interessi (politici e locali), che in questa fase sono di esclusiva competenza della Conferenza Stato/regioni e di quella unificata.

*Straordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Pisa - e-mail: elisabetta.catelani@tin.it