

## **Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali**

di Raffaele Bifulco \*  
(4 novembre 2002)

### *1. Le ipotesi normative del Comitato paritetico*

La legge cost. 3/2001, pur lasciando al futuro legislatore costituzionale la non facile missione di procedere alla riforma del bicameralismo perfetto, ha previsto all'art.11 che, in attesa di tale modifica costituzionale, la Commissione parlamentare per le questioni regionali (da ora CPQR) sia integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali e intervenga nel procedimento legislativo attraverso un parere rafforzato.

Oggetto di queste riflessioni è un esame critico delle principali soluzioni applicative fornite dalle «ipotesi di norme regolamentari relative all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001 proposte dal Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» [A.C., XIV Legislatura, Giunta per il regolamento, 4 giugno 2002]. Ulteriori approfondimenti sono rimessi a un contributo in corso di pubblicazione.

### *2. Regolamenti parlamentari e interessi territoriali*

Si è già avuto modo di segnalare, subito dopo l'entrata in vigore della legge cost. 3/2001, che il potere conferito dall'art.11 ai regolamenti parlamentari è di grande rilevanza dal punto di vista del contenuto, giacché non la Costituzione o la legge costituzionale, ma direttamente i regolamenti parlamentari sono chiamati a realizzare il delicatissimo bilanciamento tra i vari enti di governo territoriale, e quindi tra i relativi interessi, senza nessuna ulteriore indicazione sostanziale da parte della disposizione costituzionale.

In fedele esecuzione del mandato costituzionale, il Comitato paritetico esprime un orientamento diretto a coprire l'intera area normativa impegnata dall'art.11 attraverso il regolamento parlamentare (inclusi i meccanismi di selezione dei rappresentanti) con la sola esclusione degli aspetti chiaramente riservati alla sfera di competenza della fonte legislativa, ordinaria (per esempio le incompatibilità) o costituzionale (per esempio lo status dei rappresentanti delle autonomie e in particolare l'estensione delle prerogative).

La scelta del Comitato, dal punto di vista della legittimità formale, è difficilmente contestabile, visto che è una fonte di rango costituzionale ad attribuire il potere normativo in questione ai regolamenti parlamentari.

Dal punto di vista dell'opportunità, la scelta di non "dismettere" il potere a favore della legge statale, pur finendo per esporre la norma regolamentare al controllo del giudice delle leggi, favorisce indubbiamente l'aggregazione del consenso politico-parlamentare intorno ai contenuti della riforma costituzionale, e in particolare sulla composizione della CPQR.

### *3. Le possibili competenze della CPQR*

Molto interessanti sono le proposte del Comitato paritetico in materia di competenze della CPQR, poggianti su due diverse interpretazioni dell'art.11.

Sulla base della prima interpretazione -secondo cui il primo comma dell'art.11 configurerebbe la composizione integrata della Commissione come una mera facoltà, mentre il secondo comma detterebbe la relativa disciplina applicativa-, l'on.Deodato, cui si sono associati i colleghi Cristaldi e Peruzzotti, ha elaborato, in sede di Comitato paritetico, una proposta alternativa a quella di maggioranza. In sostanza la CPQR "ordinaria" (cioè composta solo da parlamentari) conserverebbe una competenza consultiva di tipo generale, mentre la CPQR "in composizione integrata", la cui istituzione non sarebbe obbligatoria, avrebbe una competenza speciale, limitata al parere sui progetti di legge indicati dall'art.11, c.2.

La seconda interpretazione, diretta ad attribuire almeno un minimo di vincolatività al disposto legislativo in esame e sostanzialmente accolta dal Comitato, procede sganciando, per così dire, il comma primo dal secondo. La previsione contenuta nel secondo comma, relativa all'aggravamento procedimentale, sarebbe immediatamente vincolante (anche in virtù dell'argomento letterale appena indicato) e di conseguenza il legislatore sarebbe obbligato a modificare i regolamenti parlamentari nel senso indicato dal comma primo, prevedendo per le ipotesi previste dal comma secondo l'intervento necessario della CPQR integrata [Lupo, Mangiameli, Bifulco].

### 3.1. Una questione di coerenza costituzionale

Il criterio con cui sono state identificate le materie sulle quali la CPQR integrata è chiamata ad esprimere il parere appare poco omogeneo, in quanto, mentre quelle di cui all'art.117, c.3, sono chiaramente riconducibili all'interesse (esclusivo) delle Regioni, le materie di cui all'art.119 hanno una dimensione più ampia, coinvolgendo anche gli interessi di Comuni, Province e Città metropolitane.

In ragione dei diversi interessi territoriali rappresentati nella CPQR si aprirebbe dunque lo spazio per l'ipotesi di una Commissione a geometria variabile, di una CPQR, cioè, che interviene con una composizione modulabile a seconda della materia su cui verte il progetto di legge. In base a questa ipotesi, i rappresentanti degli enti locali sarebbero presenti in CPQR solo allorché il parere abbia ad oggetto progetti di legge sulle materie di cui all'art.119 Cost. [Louvin].

Si è ben consapevoli della ulteriore complessità che l'opzione della Commissione a geometria variabile, scartata dal Comitato paritetico, apporterebbe al procedimento legislativo. E tuttavia questa soluzione permetterebbe di attenuare le perplessità, già espresse da chi scrive in altra sede, sulla opportunità e sulla conformità a costituzione di una interpretazione normativa che permetterebbe a un organo, in cui sono rappresentati anche gli enti locali quale è la CPQR integrata, di esprimere un parere su provvedimenti legislativi, riservati dall'art.117, c.1, alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

### 3.2. Le ipotesi di <<partecipazione>> ai sensi dell'art. 11, c.1

Una volta determinatosi a prevedere ipotesi di partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi del primo comma dell'art.11, quindi al di là delle ipotesi previste dal secondo comma, il legislatore ha dovuto individuare il criterio in base al quale giustificare tale partecipazione.

Il Comitato paritetico ha accolto il criterio dell'interesse territoriale in senso ampio, quindi per tutte le questioni o materie che tocchino interessi di uno degli enti territoriali di cui all'art.11, c.1, stabilendo che i rappresentanti delle autonomie partecipano a tutti i lavori della CPQR -ad eccezione di quelli previsti ai sensi dell'art.126, c.1, Cost., e ovviamente alle attività deliberative relative alla costituzione della Commissione.

Il Comitato ha previsto che siano trasmessi alla Commissione, oltre ai progetti di legge nelle materie indicate dagli artt.117, c.3 e 119, anche tutti quelli riguardanti «l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali» (a somiglianza di quanto prevedono i già richiamati artt.40, c.9, del Reg.Sen. e102, c.3, Reg.Cam.).

Ciò non implica naturalmente che i pareri espressi dalla Commissione su materie diverse da quelle elencate nell'art. 11, c. 2, producano gli effetti ivi previsti. Nei non pochi casi in cui disposizioni del nuovo titolo V rinviano a leggi dello Stato per la disciplina ulteriore di materie o questioni che toccano da vicino gli interessi delle Regioni (si pensi ad esempio ai rinvii in materia di determinazione dei livelli essenziali dei diritti contenuti nell'art.117) o degli altri enti territoriali, la CPQR, pur potendo esprimere il proprio parere, non potrà aggravare il successivo procedimento legislativo [Lupo].

La scelta del Comitato paritetico, in una prospettiva di opportunità, va senz'altro condivisa in quanto, estendendo la partecipazione della CPQR in versione integrata a tutti i lavori, contribuisce a rendere la Commissione un'autorevole sede di rappresentanza degli interessi territoriali.

## 4. La composizione della CPQR

Come è noto, ad oggi, la CPQR risulta composta da quaranta membri in totale, venti senatori e venti deputati.

Il Comitato avrebbe optato per una composizione paritetica, integrando la Commissione con quaranta rappresentanti delle autonomie. Ventidue rappresentanti per le Regioni e le due Province autonome di Trento e Bolzano e diciotto per gli enti locali (esattamente tredici per i Comuni e cinque per le Province).

Molto controversa è stata la scelta del metodo con cui individuare i soggetti che rappresenteranno Regioni ed enti locali. In base ai principi più autenticamente federali, la designazione dei membri di spettanza regionale dovrebbe essere rimessa all'autonomia regionale e non predeterminata da atti dello Stato. Dovrebbero dunque essere gli Statuti regionali a pronunciarsi sul punto [Bin, Mangiameli].

La soluzione indicata dal Comitato paritetico propone invece che i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome siano eletti dai rispettivi Consigli in ragione di uno per ciascuna di esse, salvo che lo Statuto o, per le Regioni a statuto speciale, le leggi regionali e provinciali non dispongano diversamente.

La scelta del Comitato si presenta come un ragionevole compromesso tra coloro che ritengono che il termine «rappresentanti», con riguardo alle Regioni, vada riferito ai Presidenti delle Regioni e coloro che invece ritengono che, concorrendo all'esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento, i rappresentanti delle Regioni dovrebbero essere espressione dei Consigli.

Quanto ai membri di spettanza degli enti locali, anche in questo caso la soluzione più rispettosa del principio di autonomia giustificerebbe l'attribuzione del potere di nomina ai Consigli delle autonomie locali, costituzionalmente previsti dall'art.123 u.c., piuttosto che affidarsi alle scelte di organismi scarsamente rappresentativi come Anci, Upi, ecc. [Bin, Ceccanti].

Per ragioni legate a difficoltà applicative il Comitato paritetico sembra però aver respinto questa soluzione, affidando il compito di designazione alla componente degli enti locali della Conferenza Stato-Citta-autonomie locali.

È una soluzione che lascia non poco perplessi stante la circostanza che i componenti in questione, pur sedendo in un organismo istituzionale, sono espressione di associazioni rappresentative degli enti locali di natura privata su base volontaria.

Una soluzione alternativa sarebbe possibile. In effetti, quarantadue appare il numero complessivo ideale di rappresentanti delle autonomie territoriali. Esso infatti consente a ciascuna delle venti Regioni e delle due Province autonome di esprimere un proprio rappresentante. I restanti venti membri sarebbero rappresentanti delle autonomie locali, espressi però non dalla componente degli enti locali della Conferenza Stato-Citta-autonomie locali, bensì, all'interno di ciascuna Regione, dai rispettivi Consigli delle autonomie locali previsti dall'art.123, c.4. I problemi legati alla circostanza che quest'ultima disposizione non si applica alle Regioni a statuto speciale, potrebbero essere agevolmente superati, prevedendo che in queste cinque Regioni il rappresentante degli enti locali sia espresso dai componenti degli organi di raccordo e consultazione tra gli enti locali e la Regione appositamente costituiti con legge regionale.

In questo modo, non solo ogni Regione potrebbe indirettamente esprimere un proprio rappresentante degli enti locali, ma soprattutto, provenendo quest'ultimo dalla circoscrizione regionale, si conseguirebbe l'ulteriore effetto di radicare e legittimare il ruolo dei Consigli delle autonomie locali come sede di raccordo tra territorio e Regioni.

##### *5. La modalità di votazione*

Diverse sono state le soluzioni prospettate per la modalità di votazione. Respinta la proposta minoritaria del voto c.d. "per enti" [Balboni] e del voto "per testa" puro, senza distinzione cioè della parte parlamentare e della parte territoriale [Bin, Gianniti, Lupo], la proposta parlamentare ha imboccato la strada delle maggioranze qualificate.

Il Comitato paritetico si è infatti orientato nel senso di prevedere che le deliberazioni della CPQR non siano valide se non è presente sia la maggioranza dei parlamentari sia la maggioranza del complesso dei rappresentanti delle autonomie, e che i pareri si intendono approvati a maggioranza dei presenti (questa modalità si applica anche ai pareri sugli emendamenti presentati nel corso dell'esame in Assemblea e adottati da un comitato allo scopo istituito).

Il compromesso così raggiunto rappresenta una soluzione senz'altro apprezzabile. Rimane però una perplessità, legata alla circostanza che l'elevato quorum strutturale richiesto per la valida costituzione delle due componenti rischia di bloccare il funzionamento della CPQR nel caso una delle due componenti decida di far mancare il relativo numero

minimo di membri. Da questo punto di vista, volendo comunque garantire l'espressione di un parere meditato e frutto del concorso della volontà delle diverse componenti istituzionali presenti in CPQR e mantenendo quindi il quorum strutturale nel senso proposto dal Comitato, sarebbe sufficiente calcolarlo in riferimento non alla singola componente bensì complessivamente. In questo modo il rischio del reciproco potere di veto sarebbe, se non scongiurato, almeno attenuato.

#### *6. Gli effetti del parere della CPQR sul procedimento legislativo*

Gli effetti del parere della CPQR sul procedimento legislativo dovranno essere meglio determinati dai regolamenti parlamentari. Restano in particolare da esaminare i possibili effetti, durante l'esame in Assemblea, dei pareri della CPQR sui progetti di legge di cui all'art.11, c.2; gli effetti del parere nell'ipotesi in cui il disegno di legge sia stato assegnato in sede deliberante; e infine il rapporto tra parere e successive fasi del procedimento.

##### *6.1. ...in particolare sull'esame in Assemblea*

Quanto agli effetti del parere sull'esame in Assemblea, come si è appena detto, questi dovranno essere meglio dettagliati dai regolamenti parlamentari alla luce della previsione della norma costituzionale. In proposito il Comitato paritetico, rifacendosi integralmente al sistema previsto dall'art.86, c.4-bis, Reg.Cam. con riferimento ai pareri della Commissione bilancio, ha previsto che, allorché un disegno di legge, riguardante le materie di cui agli artt. 117, c.3 e 119, contenga disposizioni sulle quali la Commissione abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione di merito non vi si sia adeguata, le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione si intendono presentate in Assemblea come emendamenti. Qualora quindi i predetti emendamenti non risultino approvati dall'Assemblea, le corrispondenti parti del progetto (cioè gli articoli e il disegno di legge nel suo complesso), che dunque non risultano conformi alle modificazioni proposte dalla Commissione, si intendono approvate dall'Assemblea se ottengono il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti.

##### *6.2. ...in particolare sulla commissione in sede deliberante*

Con riguardo poi agli effetti del parere sui disegni di legge assegnati in sede deliberante, in dottrina sono state prospettate due soluzioni. La prima ricaverebbe dall'art.11, c.2, una norma prescrivente una riserva d'assemblea per l'esame di tutti i disegni di legge oggetto del parere rinforzato della Commissione [Pizzetti]. La seconda prospettiva, invece, in analogia con quanto prescrivono i due regolamenti parlamentari con riferimento ai pareri della Commissioni Affari costituzionali e Bilancio, ritiene che i regolamenti potrebbero prevedere l'automatica rimessione in Assemblea dei provvedimenti esaminati in deliberante nel caso di mancata osservanza del parere espresso dalla Commissione ai sensi dell'art.11, c.2 [Gianniti].

L'argomento letterale spingerebbe a preferire la prima interpretazione atteso che l'art.11, c.2, facendo esclusivo riferimento all' "esame in sede referente", sembrerebbe appunto escludere il ricorso a sedi procedurali diverse dalla referente.

La tesi presuppone che l'effetto principale che si propone di conseguire la disposizione in esame sia quello di chiamare l'Assemblea a pronunciarsi sempre sul disegno di legge.

Ove si ritenga, al contrario, che l'effetto principale della disposizione in esame sia solo quello di obbligare l'Assemblea a pronunciarsi con una maggioranza qualificata nel caso in cui la CPQR abbia espresso parere contrario o condizionato all'introduzione di modifiche, tale fine sarebbe allora senz'altro raggiungibile anche nell'ipotesi in cui il disegno di legge sia assegnato in sede deliberante, laddove i regolamenti prevedano l'automatica rimessione in Assemblea nell'ipotesi in cui quest'ultima decida di non adeguarsi al parere della CPQR. Accogliendo questa seconda soluzione si consegue l'ulteriore vantaggio di non aggravare il procedimento nelle materie di cui agli artt.117, c.3 e 119, attraverso l'obbligo delle Camere di ricorrere in queste materie esclusivamente al procedimento in sede referente.

Il Comitato accede a quest'ultima interpretazione. La proposta relativa prevede che, in caso di mancato adeguamento alle condizioni della Commissione, relativamente a disposizioni riguardanti le materie di cui agli artt. 117, c. 3 e 119 contenute in un progetto di legge assegnato in sede deliberante/legislativa o redigente ovvero in emendamenti ad esso riferiti, il progetto di legge è rimesso all'Assemblea, con la conseguenza che quest'ultima, per poter deliberare in senso

difforme, dovrà farlo ai sensi del comma 2 dell'art.11.

### 6.3. ...in particolare sulle successive fasi del procedimento

Quanto infine al rapporto tra il parere e le successive fasi del procedimento, l'art.11, c.2, non disciplina l'ipotesi in cui le due Commissioni, vale a dire la CPQR e la Commissione in sede referente, trovino un accordo su un testo che poi, nel corso del procedimento, venga modificato con emendamenti proposti in Assemblea, dando così vita a ipotesi di frode alla norma costituzionale [Mangiameli].

In effetti, a testimonianza della concretezza di questa eventualità, la disciplina del rapporto tra effetti del parere della CPQR e successivo procedimento legislativo risulta alquanto dettagliata.

Il Comitato paritetico, accogliendo penetranti rilievi dottrinali [Tosi], ha infatti opportunamente previsto che la Commissione si pronunci non solo nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, ma anche nel suo prosieguo davanti all'Assemblea e quindi sugli emendamenti presentati nel corso della discussione presso di essa. Il termine entro il quale la Commissione deve pronunciarsi è stabilito dal Presidente. Per la formulazione del parere sugli emendamenti la Commissione può nominare un comitato formato da un pari numero di parlamentari e di rappresentanti delle autonomie.

Infine, ancora allo scopo di evitare che i pareri della CPQR vengano nella sostanza disattesi, è stata prevista dal Comitato paritetico una clausola finale di garanzia, mutuata dall'esperienza applicativa dell'art.102-bis Reg.Sen., in base alla quale, quando al termine delle votazioni sugli articoli il progetto di legge non risulti adeguato alle condizioni contenute nel parere della Commissione per effetto di deliberazioni dell'Assemblea non approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo stesso si intende approvato nel suo complesso solo ove ottenga il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

### 7. Natura della CPQR

L'art.11 mantiene la qualificazione di Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ma v'è da chiedersi, alla luce delle considerazioni precedenti, se essa possa tuttora considerarsi come organo esponentiale delle due Camere. La risposta sembra essere negativa. A tanto spinge non solo la sua composizione paritetica, che, come si è visto, è lasciata alla scelta discrezionale del legislatore in sede di modifica dei regolamenti parlamentari, quanto la considerazione delle attribuzioni che la norma costituzionale affida alla CPQR. Nella formulazione del parere di cui all'art.11, c.2, infatti, la Commissione non può considerarsi come organo che contribuisce ad esprimere l'indirizzo politico statale. Per come è configurata dall'art.11 nel suo insieme, la Commissione è in realtà funzionalizzata ad introdurre nel procedimento legislativo altri interessi territoriali, che non coincidono con quelli statali.

In conclusione, pur concordando con chi nega che la Commissione possa essere considerata come un terzo organo legislativo (Mangiameli), dalla riforma costituzionale sembra uscire rafforzata la natura di organo costituzionale della Commissione, le cui attribuzioni, per la parte espressamente disciplinate dalla norma costituzionale (dall'art.11 nel suo secondo comma), non può escludersi che siano tutelabili anche in sede di conflitto di attribuzione [Tosi].

\* p.s. di Istituzioni di diritto pubblico - Università di Lecce.