

Considerazioni sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001

di Luigi Gianniti

1. Utilizzando, per la prima volta in un testo costituzionale, una formula oramai consueta nei prodotti del precario legislatore contemporaneo l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si apre con una "promessa" ("Sino alla revisione del titolo I della parte seconda della Costituzione), la promessa della revisione del bicameralismo perfetto, nella direzione (non lo si dice espressamente, ma questo è stato il filo conduttore dei lavori preparatori della legge) di una seconda camera rappresentativa delle regioni (e degli enti locali) (Bifulco). La soluzione prevista (il rinvio ai Regolamenti parlamentari quanto all'eventualità e alle modalità dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali con "rappresentanti delle regioni delle province autonome e degli enti locali") si propone come dichiaratamente transitoria e, se si vuole attribuire un valore alla "promessa", non può essere intesa e conseguentemente disciplinata come uno stabile surrogato della Camera delle regioni o "delle autonomie"(nulla dunque a che vedere con il "camerino", da inserire all'interno del Senato, proposto da Leopoldo Elia nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura) né tantomeno come la prefigurazione di un modello di seconda camera dalla composizione mista. Questa avvertenza, che è nella storia e nel testo della disposizione che qui si esamina, dovrebbe condurre, nell'affrontare i molti problemi che si pongono nella sua attuazione, a cercare le soluzioni più semplici e facilmente attuabili ed al contempo coerenti con l'assetto odierno dei rapporti tra il potere centrale e le autonomie nella formazione delle leggi.

2. Il primo problema che si pone è quello delle fonti normative coinvolte. Il testo della legge costituzionale rinvia ai soli Regolamenti parlamentari. Nel corso della seduta del 16 ottobre della Giunta per il Regolamento della Camera il Presidente Casini ha tuttavia affermato che la disciplina relativa a questa integrazione della Commissione per le questioni regionali "dovrebbe articolarsi su una pluralità di livelli normativi". Secondo Casini "sul piano dei Regolamenti parlamentari si rende necessario disciplinare l'attività della Commissione integrata nonché le conseguenze procedurali derivanti dalle espressioni dei pareri della Commissione medesima", mentre "sul piano legislativo appare necessario disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali chiamati a integrare la Commissione". Il Presidente Camera sembra quindi ipotizzare l'intervento di più fonti: i Regolamenti di Camera e Senato (cui spetterebbe disciplinare l'attività della Commissione integrata nonché gli effetti dei pareri oltre quello già positivamente regolato dal secondo comma dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3), la legge ordinaria (cui dovrebbe essere demandata la individuazione dei soggetti che integrano la Commissione parlamentare per le questioni regionali, disciplinando le modalità di distribuzione della rappresentanza tra regioni ed enti locali, i relativi meccanismi di individuazione dei rappresentanti stessi). E' poi ipotizzabile l'intervento di fonti regionali siano esse leggi o statuti che potrebbero intervenire per definire le modalità con cui le giunte o i consigli dovrebbero esercitare le competenze, loro eventualmente attribuite dalla legge ordinaria o dai regolamenti attuativi, relative alla individuazione dei rappresentanti delle autonomie.

L'individuazione dei soggetti con cui integrare la composizione della Commissione è certo il nodo più delicato ed è grave che non sia stato sciolto, come pure inizialmente proposto, direttamente dal legislatore costituzionale.

La proposta avanzata dal Presidente della Camera di affidare alla legge ordinaria questa delicata e difficile scelta risponde ad una rigorosa interpretazione del ruolo dei Regolamenti parlamentari che, pur essendo fonti primarie assimilabili alle leggi formali, sono sempre stati ritenuti "atti di autonomia normativa" perciò non oggetto di sindacato di costituzionalità e perciò tendenzialmente inidonei a regolare questioni esterne all'ordinamento parlamentare come l'individuazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali da integrare nella composizione della Commissione per le questioni regionali. Un ulteriore argomento a favore dell'uso della legge si potrebbe ricavare dall'articolo 126, primo comma, della Costituzione che rinvia alla legge la disciplina della costituzione della Commissione per le questioni regionali. Seguendo questa interpretazione alla Camera i deputati Zeller ed altri hanno presentato un'iniziativa legislativa (AS 1956) che mira a modificare l'articolo 52 della legge n. 62 del 1953, che regola la composizione della commissione per le questioni regionali, integrandola con rappresentanti delle regioni e degli enti locali sul modello della Conferenza unificata Stato regioni autonomie locali. Occorre infine ricordare che la Commissione Bozzi nel testo predisposto alla fine dei suoi lavori aveva proposto che la Commissione per le questioni regionali venisse "integrata da venti rappresentanti delle regioni scelti a norma di legge".

L'interprete tuttavia non può sottrarsi all'esigenza di valutare la congruenza di una lettura della disposizione più

aderente al suo testo che sembra attribuire una nuova ed autonoma competenza ai regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il rinvio ai "regolamenti", in particolare, più che ad autonome e distinte decisioni delle due Camere, pare far riferimento all'adozione di un atto bicamerale non legislativo (Elia) che riveste, nella specie, la forma del regolamento parlamentare ma assume, nella sostanza, la configurazione di una fonte atipica. Vi è infatti, nel testo della legge costituzionale, un implicito vincolo alla identità testuale delle previsioni regolamentari in materia (Fusaro) che, pertanto, possono essere considerati un - unico - atto bicamerale approvato, peraltro, con la maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta) prevista dall'articolo 64 della Costituzione. Proprio in quest'ultimo aspetto deve, forse, ricavarci la peculiarità della previsione che, potrebbe essere interpretata come volta a sganciare dall'ordinaria applicazione del principio maggioritario anche le modalità d'integrazione (oltre che le regole di funzionamento) della Commissione per le questioni regionali.

3. Circa le modalità dell'integrazione, le Camere si trovano di fronte ad una serie di scelte. In primo luogo quella di definire il rapporto numerico tra parlamentari e rappresentanti delle autonomie. Al riguardo si può sostenere sia la tesi secondo la quale, parlando il legislatore costituzionale di "integrazione", la rappresentanza delle autonomie non può comunque superare numericamente quella dei parlamentari (definita con legge), sia la tesi di una prevalenza della rappresentanza degli enti territoriali (in quest'ultimo senso Mangiameli e Busia il quale prefigura la possibilità di arrivare per questa via alla creazione di una vera e propria Camera delle autonomie). Occorre poi definire le modalità di ripartizione dei rappresentanti delle autonomie tra Regioni (e province autonome) ed enti locali (che non sono peraltro individuati dalla norma costituzionale). Una soluzione a questi problemi potrebbe essere quella di fare riferimento alla composizione della Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali che vede rappresentati in modo sostanzialmente paritario le regioni, (con la presenza dei 22 Presidenti delle giunte regionali e delle province autonome), gli enti locali (con la partecipazione di 15 sindaci designati dall'ANCI, di 7 presidenti di giunte provinciali designati dall'UPI e del presidente dell'UNCHEM) ed il Governo nazionale che partecipa con 5 componenti (il Presidente del Consiglio, o un ministro da lui delegato, più altri 4 ministri), ma senza l'assenso del quale non possono essere adottate deliberazioni. In proposito occorre ricordare che, secondo quanto previsto dall'articolo 52 della legge 62 del 1953 la Commissione per le questioni regionali è composta da 40 parlamentari (20 deputati e 20 senatori). Dunque la composizione potrebbe essere integrata, mantenendo facilmente l'equilibrio tra la componente parlamentare e quella delle autonomie.

Restano tuttavia quantomeno altri due nodi da sciogliere. In primo luogo occorre definire quali sono i "rappresentanti delle regioni", in particolare se questi debbano essere individuati nei presidenti delle giunte (che rappresentano la regione secondo quanto previsto dall'art. 121 Cost) o eletti dai consigli regionali. A favore di quest'ultima soluzione vi è la considerazione che sono i consigli gli organi titolari della funzione legislativa (Mangiameli). Un modo elegante e rispettoso dell'autonomia regionale per uscire dall'*impasse* può essere quello di demandare ad ogni regione la scelta (Bin). Quel che tuttavia non può essere trascurato è lo sviluppo più recente della forma di governo regionale; con l'affermazione del principio dell'elezione diretta dei presidenti delle giunte, fissato seppure in via transitoria dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, questi ultimi appaiono, a livello nazionale, i rappresentanti degli interessi delle regioni. Questo che appare oggi un dato di fatto, di cui sarebbe illusorio non tenere conto, è un elemento che deve condizionare la scelta delle due Camere nell'attuare la previsione in esame. Già oggi, infatti, i Presidenti delle giunte regionali nelle varie sedi del sistema delle Conferenze Stato-autonomie locali condizionano la elaborazione delle più significative iniziative legislative. La partecipazione alla definizione di tali iniziative (partecipazione che con la istituzione della cosiddetta "cabina di regia" si è addirittura spostata ad un momento anteriore a quello dell'esame in seno al Consiglio dei Ministri) ha condizionato e condiziona sempre più il successivo *iter* parlamentare delle stesse, che si presentano come sostanzialmente immutabili. E' dunque nell'interesse del Parlamento, per una rivitalizzazione della confronto al suo interno e della sua capacità di autonoma elaborazione, introdurre nella sede propria del procedimento parlamentare le istanze rappresentative delle regioni e degli enti locali al loro -oggi- più alto e qualificato livello. Una simile scelta appare coerente con la natura transitoria della integrazione della Commissione per le questioni regionali e non pregiudica in alcun modo, quanto meno da un punto di vista teorico, le soluzioni che potranno (e dovranno) essere elaborate quanto alla struttura e alle competenze della futura "Camera delle autonomie", né gli sviluppi della forma di governo regionale come sarà definita dai singoli statuti. Appare invece incoerente interpretare questa previsione, nel suo spirito evidentemente strumentale ad un rafforzamento (formale e sostanziale) delle procedure parlamentari, come un'occasione di "rivalsa" per i consigli regionali nei confronti dei rispettivi esecutivi. La sede propria per la definizione di un diverso equilibrio tra giunta e consiglio è infatti lo statuto. In occasione della revisione degli statuti i consigli potranno recuperare spazi secondo modelli che non devono necessariamente essere quelli della tradizione parlamentare, recependo piuttosto suggestioni dai sistemi presidenziali, come ad esempio quello statunitense che conosce, come è noto, forme di penetrante controllo parlamentare sugli atti dell'esecutivo (si pensi

all'*advice and consent* del Senato sulle nomine presidenziali).

Il secondo e per molti versi più grave problema è quello della individuazione dei rappresentanti degli enti locali. In proposito si può ricordare che il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha regolato direttamente la composizione della Conferenza Stato-autonomie locali demandando, come si è accennato, all'Anci, all'Upi e all'Uncem la scelta rispettivamente di 15, 7 ed un rappresentante. Una soluzione alternativa (non sembrando praticabile per un ridotto numero di rappresentanti da integrare ricorrere a complessi meccanismi elettorali e di secondo grado sul modello del Senato francese), potrebbe essere la designazione da parte dei Consigli delle autonomie locali che ciascuno statuto regionale è ora obbligato a istituire, ai sensi del nuovo art. 123, quarto comma, Cost. (Ceccanti) Questa soluzione, se ha il pregio di garantire una vera rappresentanza territoriale e non una anomala rappresentanza di interessi di categoria (Bin), presenta molti problemi applicativi forse non coerenti con la transitorietà della disciplina che ne impone una rapida attuazione.

4. Connesso a quello della composizione della Commissione è il problema delle modalità di votazione. Al riguardo si presenta una prima essenziale alternativa: votare *per capita* (Bin) ovvero per "stati" (De Liso), mutuando l'esperienza della Conferenza unificata Stato-regioni-città-autonomie locali. Il comma 4 dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede che, per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, ferma restando la necessità dell'assenso dei rappresentanti del Governo, occorre il consenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane che si realizza con il consenso distinto dei due gruppi di rappresentanti delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni (i presidenti delle regioni e delle province autonome) e la Conferenza Stato-città e autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi.

Questo metodo, che ripropone i metodi usati nelle antiche assemblee dei ceti, ha il vantaggio di indurre le rappresentanze delle regioni e degli enti locali a definire una posizione comune, rappresentativa degli interessi, rispettivamente, delle regioni e degli enti locali nel loro complesso. Come chiarito dalla Corte costituzionale (Sent. n. 206 del 2001) con riferimento al ruolo della Conferenza Stato-regioni, ma con argomenti che sembrano riferibili all'intero sistema delle conferenze, questa, intervenendo nel procedimento di elaborazione di atti normativi statali, "non opera come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto anzitutto politico, fra Governo e regioni - queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorchè rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate -, confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune".

La regola dell'unanimità, se agevola la formazione di posizioni comuni all'interno del mondo delle autonomie, fa sì tuttavia che queste posizioni siano piuttosto un minimo comune denominatore; denominatore che, in una situazione come l'attuale, ove sempre più marcata è - specie a livello dei presidenti delle regioni - la distinzione secondo l'orientamento politico, produce un abbassamento del tono delle pronunce delle Conferenze. Si tende insomma a realizzare un appiattimento delle posizioni (Pitruzzella) che contrastano, da un lato, con l'esigenza di rappresentare il pluralismo a base territoriale e finisce, dall'altro, per essere funzionale al rafforzamento del ruolo del Governo.

Ora, è di tutta evidenza che una simile logica non si può riproporre con riferimento, quanto meno, alla componente parlamentare della Commissione integrata. I parlamentari, infatti, non potranno che dividersi seguendo indicazioni politiche. Occorre dunque valutare se non sia il caso di seguire il metodo del voto *per capita*, più consono ad un organo che, seppure integrato, resta un organo parlamentare. Si potrà consentire la libera formazione di maggioranze; e così maggioranze qualificate delle rappresentanze delle regioni e degli enti locali potranno fare corpo con minoranze qualificate della rappresentanza parlamentare seguendo *cleavage* che potranno essere sia politici sia territoriali. Lo svantaggio è certo quello di rompere tendenzialmente le solidarietà che si realizzano all'interno delle rappresentanze degli enti locali e delle regioni. Ma questo svantaggio potrà essere sicuramente compensato dal vantaggio costituito dal libero funzionamento della Commissione che potrà elaborare pareri che rappresentino un fattore di bilanciamento dell'indirizzo politico di maggioranza nel procedimento legislativo, secondo un orientamento realmente rappresentativo del pluralismo territoriale, conformemente a quello che sembra essere l'intento della previsione contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale.

Una simile eventualità non deve far temere lo snaturamento dell'organo che, avendo funzionalmente attribuzioni solo consultive, rimane una sede di concertazione e di confronto. Il dissenso espresso da una maggioranza della Commissione integrata potrà infatti, anche nelle ipotesi previste dal secondo comma dell'articolo 11 della legge Cost. n. 3, essere comunque superato dal voto a maggioranza assoluta di ciascuna camera; un voto quindi ove l'indirizzo politico nazionale deve qualificarsi al suo più alto livello per superare i rilievi della parte prevalente delle rappresentanze

regionali e degli enti locali (che dovranno comunque aggiungersi ad una significativa quota della rappresentanza parlamentare per poter determinare il contenuto del parere della Commissione). Per rendere sufficientemente rappresentativo questo parere si potrà pensare alla fissazione di *quorum* qualificati per la espressione del medesimo (Lupo), al fine di evitare che il parere sia il frutto di maggioranze occasionali, di "agguati" dell'opposizione parlamentare e non invece il prodotto di un ampio e significativo consenso nel mondo delle autonomie.

5. Un'ulteriore questione che si pone è quella delle forme di coinvolgimento della Commissione integrata. La norma costituzionale si limita a prevedere una competenza della Commissione in composizione integrata sui disegni di legge "riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117" (quelli operanti in materia di competenza concorrente nelle quali allo Stato spetta la sola "determinazione dei principi fondamentali") e su quelli riguardanti le materie di cui all'articolo 119 della Costituzione. Non viene dunque prospettato un intervento della Commissione in composizione integrata sulle iniziative rientranti nelle materie di potestà legislativa esclusiva, proprio quelle ove più si annidano quelle clausole generali che (dal riferimento all' "ordinamento civile" a quello ai livelli minimi delle prestazioni) più consentono, se latamente interpretate, lo svuotamento o comunque la profonda riduzione, delle attribuzioni regionali. In proposito occorre ricordare che ai sensi della vigente disciplina regolamentare di Camera e Senato (art. 40, co. 9 Reg. S. e art. 102, co. 3 Reg. C.) la Commissione per le questioni regionali (in composizione non integrata) è chiamata ad esprimere pareri su tutti i disegni di legge "che contengono disposizioni nelle materie indicate dall'articolo (*tutto l'articolo*) 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni, adottati con legge costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni". Mentre non sembra una sufficiente garanzia per prevenire sconfinamenti del legislatore (esclusivo) statale stabilizzare la procedura sperimentalmente e (dal solo Senato) temporaneamente adottata di affidare una particolare funzione consultiva alle commissioni affari costituzionali delle due Camere (Lupo).

6. I regolamenti parlamentari dovranno infine compiutamente definire gli effetti del parere della Commissione in composizione integrata.

La norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 è sostanzialmente ripresa da quelle che disciplinano, nei due regolamenti, il parere della Commissione bilancio. Occorre dunque rifarsi alla esperienza applicativa di queste ultime previsioni che hanno dimostrato la loro efficacia nella misura in cui condizionano il lavoro referente delle altre Commissioni, permettendo l'instaurarsi di un vero e proprio dialogo tra le Commissioni di merito e la Commissione bilancio che garantisce, almeno sotto il profilo della copertura finanziaria, un adeguato approfondimento dell'istruttoria legislativa. L'onere procedurale costituito dall'esame delle iniziative legislative da parte della Commissione integrata potrebbe, similmente, rivelarsi un prezioso strumento per arricchire l'istruttoria legislativa, non solo a garanzia delle attribuzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali, ma anche sotto il profilo della preventiva verifica della praticabilità amministrativa delle scelte del legislatore compiuta dai rappresentanti dei livelli di governo ove la novella costituzionale originariamente radica la titolarità delle funzioni amministrative; il che peraltro giustifica la presenza nella commissione integrata dei rappresentanti degli enti locali ed in primo luogo dei comuni.

Quanto alla paventata possibilità di un aggiramento della funzione della Commissione integrata, fino a quando vi sarà un bicameralismo perfetto (alla cui sopravvivenza l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 lega del resto la sopravvivenza della stessa Commissione integrata), le disposizioni introdotte dall'Assemblea di una delle due Camere non sottoposte alla Commissione, saranno comunque oggetto dell'esame della Commissione nel momento in cui questa sarà chiamata ad esaminare il disegno di legge trasmesso all'altra Camera.

Occorrerà invece che i regolamenti delle due Camere disciplinino gli effetti dei pareri espressi dalla Commissione integrata ex articolo 11 secondo comma nel caso di disegni di legge assegnati in sede deliberante. In proposito si prospettano due alternative: o si desume dalla previsione contenuta nel citato secondo comma dell'articolo 11 una norma che prescrive una riserva d'Assemblea (Pizzetti) per l'esame dei disegni di legge oggetto del parere rinforzato della Commissione, ovvero occorre prevedere, in analogia con quanto previsto oggi dai due regolamenti con riferimento ai pareri delle Commissioni Affari costituzionali e bilancio, l'automatica rimessione in Assemblea dei provvedimenti esaminati in sede deliberante nel caso di mancata osservanza del parere espresso dalla Commissione integrata, sempre nei casi previsti dal secondo comma dell'articolo 11.

* I.gianniti@senato.it

Questo scritto riproduce un articolo, dallo stesso titolo, in corso di pubblicazione sul fascicolo monografico dedicato alla

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali