

PARLAMENTO E REGIONI

di MICHELA MICHETTI*

SOMMARIO: 1. Notazioni di carattere generale. 2. L'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari. 3. Brevi considerazioni sulle proposte di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: la composizione e gli organi di designazione. 3.1. Segue: la disciplina delle funzioni della Commissione parlamentare nella sua composizione integrata. 3.2. Segue: le modalità di funzionamento e gli effetti dei pareri resi dalla Commissione parlamentare integrata.

1. Notazioni di carattere generale.

A sette anni di distanza dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, quella del rapporto tra Parlamento e Regioni resta, senz'altro, la grande questione irrisolta del processo di revisione costituzionale.

Una simile constatazione scaturisce dalla circostanza che, ad oggi, l'unica disposizione prevista dal testo della riforma che avrebbe dovuto assolvere – sia pure come soluzione transitoria – alla precipua funzione di ridefinire i rapporti di rappresentanza-partecipazione tra Parlamento-Regioni ed autonomie locali, non ha trovato ancora alcuna forma di attuazione.

La disposizione in questione, ovvero l'art. 11, comma 1, della legge cost. n. 3 del 2001, il quale, come è noto, prevede che, in attesa di una revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione (relativa cioè al Parlamento), “*i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*”, costituisce, all'interno del complesso panorama istituzionale un primo importante tentativo di raccordare il sistema (legislativo) centrale con quello locale ⁽¹⁾. Non è affatto casuale se la previsione abbia trovato posto proprio in seno alla legge di riforma costituzionale, quasi a rappresentare il dovuto e necessario *correttivo*, quale strumento di perfezionamento, di un sistema altrimenti inadeguato a dare vita ad un razionale e sistematico processo riformatore.

Ed infatti, come si è sin da subito osservato, l'esigenza di adeguare la struttura dell'organo parlamentare e con esso i metodi della legislazione statale (così come vorrebbe anche l'art. 5 Cost.) al mutato contesto istituzionale, delineatosi all'indomani

* Università degli studi di Teramo.

¹ Sulla particolare portata innovativa della disposizione v. E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, in *Un Senato per le autonomie per l'Italia federale*, Napoli 2003, 101s., per il quale “la legge costituzionale n. 3 del 2001 apporta un elemento di notevole novità a tale sistema, introducendo un raccordo di tipo parlamentare, quale è la Commissione parlamentare per le questioni regionali, che viene ad essere integrata dalla partecipazione di rappresentanti di Regioni ed enti locali”.

dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, avrebbe dovuto rappresentare se non l'unico, certamente il primo e fondamentale atto di intervento da parte degli organi centrali. Coerentemente con il nuovo sistema delle competenze normative tracciato dal novellato Titolo V, il quale ha formalmente ridefinito i rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, *spostando* (dal primo) sulle seconde la titolarità della competenza legislativa generale, si sarebbe dovuto procedere opportunamente ad una riforma del procedimento legislativo, dal momento che, nel vigore del nuovo regime, spetta, in via di principio, al legislatore regionale "... la determinazione degli interessi generali e la scelta del loro perseguimento" ⁽²⁾.

In proposito, l'art. 11 al suo secondo comma stabilisce che "(q)uando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge, l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

La previsione introduce un elemento di novità e di raccordo nei rapporti tra Parlamento e regioni e una forma di *controllo* sull'effettiva estensione dell'intervento normativo statale, il quale, sia perché chiamato ad operare in concorso vincolato con la legge regionale, come nel caso della disciplina delle materie di competenza concorrente; sia perché chiamato a disciplinare materie, che, per la loro natura finalistica e teleologica sfuggono ad una qualsivoglia determinazione *ex ante*, è in grado di incidere l'ambito legislativo regionale a prescindere dalla regola della competenza.

Mette conto di rilevare, poi, come la disposizione in parola, secondo la dottrina prevalente ⁽³⁾, sia stata intesa non come prescrivente una mera *facoltà* per le Camere di integrare (o non) la Commissione parlamentare per le questioni regionali, (che l'uso del verbo *possono* avrebbe potuto suggerire), bensì come un "imperativo istituzionale"; "un *obbligo* costituzionale" ⁽⁴⁾ da adempiere, in vista di una successiva e più incisiva riforma. In prospettiva, l'attuazione dell'art. 11 avrebbe dovuto rappresentare, insomma, una embrionale forma di sperimentazione finalizzata all'istituzione di una seconda Camera parlamentare come Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali ⁽⁵⁾.

Come spesso accade, però, il dato prescrittivo non sempre trova, nel momento attuativo, una sua positiva forma di realizzazione, generandosi una sorta di divario tra norma costituzionale e realtà effettuale dell'ordinamento, i cui effetti ineluttabilmente si riverbe-

² S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 116.

³ N. Lupo, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo Titolo V Cost.* in www.amministrazioneincammino.it, gennaio 2002, per il quale si sarebbe qui in presenza di una norma costituzionale, che ha la capacità di imporsi anche ai regolamenti parlamentari.

⁴ S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 316; Id., *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Roma 2007, 113; Id., *La Camera delle regioni e delle Autonomie locali modelli a confronto e proposta*, in *Un Senato per le autonomie per l'Italia federale*, Napoli 2003, 149.

⁵ R. Bifulco, *In attesa della seconda Camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie*, 211; S. Mangiameli, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 111ss.

rano sul complessivo funzionamento del sistema. Ciò è quanto si è verificato anche rispetto all'art. 11, la cui mancata attuazione non solo rappresenta una tra le più significative tessere mancanti del processo di riforma costituzionale, ma ha dato vita, come si dirà, a non trascurabili conseguenze, che, anche ad un occhio poco attento, non possono non apparire come vere e proprie torsioni del principio autonomistico, della forma di Stato e del principio della separazione dei poteri ⁽⁶⁾.

Non v'è chi non veda, ad esempio, nella stessa giurisprudenza costituzionale un chiaro indicatore di questo mancato adeguamento. Il riferimento riguarda specificamente l'attività di *ridefinizione* delle competenze normative posta in essere dallo stesso giudice delle leggi, che a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 ⁽⁷⁾ ha introdotto un uso sostenuto del canone della leale collaborazione e del sistema delle Conferenze, resosi necessario, a dire della Corte stessa, dalla *“perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”* (sentenza n. 6 del 2004). La qual cosa, come ben si comprende, ha finito per incidere in senso deteriore sull'autonomia regionale, che per un verso si è vista *sottrarre* interi ambiti di competenza e, per altro, quasi a titolo compensativo, si è vista riconoscere, attraverso l'inserimento di (deboli) moduli collaborativi (come le intese), la possibilità di *“una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto”* legislativo statale ⁽⁸⁾.

Tali forme di coinvolgimento, che trovano realizzazione in seno al sistema delle Conferenze, non sono, tuttavia, *qualitativamente* assimilabili al tipo di partecipazione che, invece, l'art. 11 tenderebbe a riconoscere e a garantire ⁽⁹⁾. Solo in questo caso, infatti, si realizzerebbe un vera e propria interlocuzione diretta tra Parlamento-Regioni-autonomie locali sino ad oggi adombrata dal ruolo di preminenza svolto dall'Esecutivo che, come mostra l'esperienza, si è avvalso strumentalmente del sistema delle conferenze proprio per *contrapporsi* - piuttosto che mediare - con il Parlamento nazionale. L'art. 11, se correttamente valorizzato, consentirebbe di restituire al circuito della rappresentanza e con esso ai rapporti fra i poteri dello Stato una forma di riequilibrio, oltre a garantire alle re-

⁶ Qui il riferimento vuole alludere al sostanziale disequilibrio che caratterizza l'attuale sistema istituzionale. Un sistema che continua a rimare modellato sopra schemi oramai inadeguati, rischiando di acutizzare i suoi punti di criticità tra cui la perdita di centralità del Parlamento alla quale fa eco un rafforzamento della funzione (legislativa) dell'Esecutivo con conseguenze che si riflettono direttamente anche sul sistema delle autonomie, sguarnite in questi casi di quelle puntuali garanzie che solo il procedimento legislativo parlamentare sarebbe in grado di assicurare qualora si addivenisse all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, permettendo così ai rappresentati delle autonomie territoriali di inserirsi nei procedimenti parlamentari decisionali.

⁷ Con la sent. n. 303 del 2003, la Corte introduce una deroga al riparto delle competenze. La c.d. chiamata in sussidiarietà si giustifica solo se la legge statale definisce un *“iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale”* e soltanto se *“la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato (...) sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”* (p.to 2.2 del Considerato in diritto).

⁸ Sul punto la giurisprudenza della Corte è copiosissima si v. sentt. nn. 27/2004; 233/2004; 231/2005; 339/2005; 378/2005; 383/2005; 21/2006; ord. 152/2006.

⁹ Sui punti di criticità del sistema delle Conferenze v. A. D'Atena, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *L'Italia verso il «federalismo»*. Taccuini di viaggio Milano, 2001, 92 ss.; F.S. Marini, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, 60 ss.; S. Mangiameli, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., 116-117; E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., 98, 100 s.

gioni ed alle autonomie locali una loro autonoma posizione (sganciata, cioè, dalla sede della Conferenza) all'interno dell'*iter legis*.⁽¹⁰⁾

2. L'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari.

Per il vero, la questione delle Regioni in Parlamento, all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 11, sembrava aver incontrato una certa sensibilità ed attenzione da parte delle istituzioni parlamentari. Il tema, infatti, era stato affrontato con solerzia attraverso la costituzione, nell'ambito delle due Giunte per il Regolamento, di un Comitato paritetico (quattro deputati e quattro senatori) presieduto dal senatore Mancino, incaricato appunto di tradurre in regole la partecipazione delle regioni e degli enti locali alla funzione legislativa statale⁽¹¹⁾.

Il riferimento a questa esperienza poi conclusasi, come noto, in modo negativo, dal momento che i lavori svolti si sono arenati senza avere sortito l'effetto di introdurre alcuna modificazione sui contenuti delle disposizioni già presenti nei regolamenti parlamentari⁽¹²⁾, è, comunque, utile non solo per il rilievo che hanno assunto le innegabili difficoltà tecniche legate all'attuazione della norma - ben individuate anche dalla dottrina più attenta⁽¹³⁾ -; ma soprattutto perché rappresenta una delle poche attività dedicate al tema⁽¹⁴⁾. Il che, a dire il vero, rivela anche un ulteriore aspetto legato alla vicenda dell'attuazione dell'art. 11, rappresentato da una profonda difficoltà concettuale di addivenire ad un effettivo cambiamento⁽¹⁵⁾.

Una sensazione questa che sembra trovare conferma anche alla luce dell'analisi delle più recenti proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari presentate in seno alla XVI legislatura, dal momento che, solo in due casi viene in considerazione la questione dell'attuazione dell'art. 11. Ci si riferisce, in particolare, alla proposta di modifica del regolamento del Senato presentata il 10 novembre 2008 dal gruppo parlamentare *Italia dei valori* ed a quella presentata alla Presidenza della Camera l'11 dicembre 2008 su iniziativa dei Deputati Ria, Pizzetti, Bressa e Zaccaria.

¹⁰ Sul punto ancora S. Mangiameli, *Vicende connesse*, cit., 117, il quale sottolinea che "il metodo con cui lavora la conferenza, il c.d. metodo per consenso, esclude una vera e propria selezione delle decisioni e delle posizioni intorno agli atti che devono essere deliberati".

¹¹ Giunta per regolamento della Camera dei Deputati, seduta del 5 giugno 2002.

¹² In proposito v. Regolamento della Camera dei Deputati, Capo XXII Delle procedure relative alle questioni regionali, art. 102 e 118-bis; Regolamento del Senato della Repubblica, art. 40, 125-bis e 137.

¹³ Tra i tanti contributi v. almeno R. Bin, *La Commissione bicamerale tra democrazia e corporativismo*, L. Gianniti, *Considerazioni sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*; E. Gianfrancesco, *Problemi*, cit., 110ss.; S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit., 319 ss..

¹⁴ Ulteriori approfondimenti sono pervenuti dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, 28 novembre 2002; Giunta per il regolamento del senato della Repubblica, 23 ottobre 2001; Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, 16 ottobre 2001.

¹⁵ Si v. sul punto le interessanti e approfondite considerazioni di F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Un senato per le autonomie*, cit., 49-50ss.

3. *Brevi considerazioni sulle proposte di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: la composizione e gli organi di designazione*

La proposta di modifica presentata al Senato, attraverso l'art. 13, si propone di dare attuazione all'art. 11, introducendo nel Regolamento vigente l'art. 40-*bis* intitolato, appunto, *Integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.

Ebbene, dalla lettura del primo comma si evince, in primo luogo, che la Commissione parlamentare per le questioni regionali “è integrata con la designazione di un numero di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali non superiore alla somma dei deputati e dei senatori che ne fanno parte”.

La disposizione, per questa parte, si preoccupa di definire – in assenza di precise indicazioni da parte del legislatore costituzionale – la *consistenza* numerica della Commissione, la quale, come prescritto, non deve essere superiore a quella prevista per deputati e senatori e, cioè vale a dire, non superiore al numero di 40 membri.

In prima battuta, la norma si presterebbe ad essere variamente interpretata. Ed infatti, l'uso della locuzione *non superiore* se, per un verso, esclude la possibilità di una integrazione della Commissione che veda una rappresentanza regionale *prevalente* rispetto a quella statale ⁽¹⁶⁾, per altro, invece, potrebbe voler prefigurare tanto una composizione *paritaria* dell'organo, quanto una composizione integrata della Commissione attraverso una rappresentanza regionale e locale *minoritaria* rispetto a quella statale. Questa ultima soluzione, però, deve essere scartata per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, una simile eventualità svuoterebbe di fatto la portata prescrittiva dell'art. 11, la cui *ratio* di fondo è proprio quella di valorizzare, quanto più possibile, la partecipazione delle autonomie territoriali all'interno dei procedimenti legislativi decisionali di pertinenza regionale. Nondimeno, una simile determinazione varrebbe a rendere affatto inconsistente la presenza regionale e locale in seno all'organo, sia in termini di rappresentatività, sia in termini di effettiva rilevanza in ordine alla formazione della decisione ⁽¹⁷⁾.

In secondo luogo, sulla base del dato testuale, risultante dalla lettura dell'art. 40-*bis* lett. a) e b), si evince chiaramente come la soluzione adottata prediliga il criterio della composizione paritaria, in cui la rappresentanza regionale e locale, attraverso la designazione complessiva di 40 membri, risulta essere uguale a quella statale.

In questa stessa direzione muove, peraltro, l'indicazione fornita dalla proposta di modifica del regolamento della Camera dei Deputati, là dove nell'art. 102, comma 2 è testualmente previsto che “(i)n attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ventidue rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, cin-

¹⁶ In merito a questa soluzione v. le considerazioni di S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit., 320, il quale sottolinea come “la composizione integrata secondo un criterio di prevalenza regionale farebbe assumere effettivamente alla Commissione bicamerale il carattere di ‘parte’ del procedimento legislativo e ciò darebbe senso, sia al carattere *conformativo* del parere previsto, e sia al particolare procedimento individuato per superare le ipotesi di contrasto tra la volontà delle Regioni e quella dello Stato”. Pur essendo condivisibili le considerazioni appena riferite si ritiene, comunque, che la previsione di una simile composizione dovrebbe necessariamente passare per la riforma del bicameralismo perfetto.

¹⁷ Analoghe considerazioni sono state svolte da parte della dottrina anche con riguardo alla soluzione di adottare un criterio di composizione paritaria della Commissione. In particolare v. S. Mangiameli, *Brevi considerazioni*, cit., 319-320.

que rappresentanti delle Province e tredici rappresentanti dei Comuni partecipano alle sedute della Commissione parlamentare per questioni regionali” (¹⁸).

Soluzione questa che ricalca l’orientamento emerso nella già ricordata esperienza del Comitato Mancino, in cui analogamente era stata prevista una rappresentanza regionale e locale di 40 membri secondo la medesima suddivisione. Allora come adesso, la previsione di una composizione paritaria dell’organo risponderebbe alla necessità di mantenere inalterata la *natura* parlamentare della Commissione stessa (¹⁹), che, però, in questa sua veste integrata rilevarebbe la sua natura ancipite di organo rappresentativo della comunità nazionale, per una parte, e delle comunità territoriali, per l’altra. Insomma, rappresenterebbe una sede di incontro fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale. Il che, ferma restando la diversa natura delle due forme di rappresentanza (²⁰), sarebbe, in una certa misura, funzionale all’esigenza di rappresentare le differenti realtà territoriali presenti nella Repubblica (²¹).

E’ poi da osservare, sulla base di quanto risulta dalla lettura dell’art. 40-bis comma 1, (R.S.) (²²) e dell’art. 102, comma 2 (R.C.), come le due norme, nel disciplinare il criterio *quantitativo* della rappresentanza regionale e locale (²³), lascino emergere una lieve asimmetria numerica tra le due rappresentanze, essendo la componente regionale prevalente rispetto a quella locale. Il che sembrerebbe trovare giustificazione nella circostanza per cui le funzioni della Commissione integrata riguarderebbero principalmente la legislazione statale su materie di competenza legislativa delle regioni.

Sia pure in misura inferiore, la presenza della rappresentanza locale accanto a quella regionale appare affatto coerente con la logica del quadro costituzionale, non solo perché

¹⁸ Corre l’obbligo di riferire, inoltre, come la norma testé menzionata preveda l’esclusione della partecipazione dei rappresentanti regionali e locali dai lavori della Commissione, quando questa debba svolgere l’esercizio della funzione prevista dal primo comma dell’art. 126 Cost., nonché di quelle riguardanti l’elezione dei componenti dell’Ufficio di Presidenza. Una simile previsione si fonderebbe, secondo quanto si legge nella relazione di accompagnamento della proposta di modifica, sull’argomentazione che, lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta sono atti che la stessa Costituzione rimette ad una Commissione di deputati e senatori. Mentre per quel che concerne l’esclusione della partecipazione all’elezione dell’Ufficio di Presidenza questa si giustificerebbe data la previsione legislativa che rimette tale elezione alla Commissione nella sua composizione parlamentare.

¹⁹ Sul punto e in ordine alla possibilità di prevedere diverse soluzioni v. le considerazioni di E. Gianfrancesco, *Problemi*, cit., 107-108, per il quale sarebbe da escludersi, sulla base della formulazione letterale dell’art. 11, l’opzione che preveda una maggioranza di componenti designati dalle regioni ed enti locali.

²⁰ ... ben messa in evidenza da F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali*, cit. 52-53 ss. per cui “la rappresentanza politica è una rappresentanza volutamente pensata su base individuale e egualitaria, la regola che ciascun parlamentare rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato riflette lo stesso principio di uguaglianza” mentre “la rappresentanza territoriale presuppone al contrario che i cittadini si presentino di fronte allo Stato differenziati fra loro, per via della previa appartenenza all’entità particolare oggetto di rappresentazione nella Camera delle autonomie. Non cittadini considerati in modo indiscriminato, bensì cittadini considerati nella loro appartenenza ad una entità intermedia che vale a distinguerli in via di principio gli uni dagli altri ...”.

²¹ ... con la conseguenza necessaria che “l’omogeneità democratica confluisca con l’omogeneità federale” così C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milano 1984, 507.

²² ... in cui si stabilisce alla lett. a) che “ciascuna regione e provincia autonoma designa un proprio rappresentante” e alla lett. b) che “la Conferenza Stato-città ed autonomie locali designa rappresentanti dei comuni, delle province, delle città metropolitane, nei limiti numerici complessivi di cui al presente comma”.

²³ ...che è rispettivamente pari a ventidue (ovvero un rappresentante per ciascuna regione e province autonome) e, per conseguenza, pari a diciotto (complessivamente) per le autonomie locali.

le regioni e le autonomie locali (ancorché con funzioni diverse) sono considerate enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.); ma perché il novellato disegno costituzionale così come attribuisce alle prime la titolarità della potestà legislativa generale; alle seconde attribuisce, in via di principio, la generalità delle funzioni amministrative. In ragione di ciò, non sembrerebbero sostenibili quelle soluzioni che volessero importare anche qui il modello delle Conferenze a geometria variabile o escludere in tutto o in parte la partecipazione degli enti locali dalla composizione della Commissione sulla base del presupposto che, non essendo questi ultimi titolari di competenze legislative non potrebbero partecipare alla funzione legislativa, che secondo l'art. 117, primo comma "è esercitata dallo Stato e dalle regioni" ⁽²⁴⁾. L'argomento appare, per il vero, alquanto specioso, dal momento che non terrebbe debitamente conto del momento dell'attuazione amministrativa delle relative decisioni legislative ⁽²⁵⁾, le quali non meno che sulla legislazione regionale sono in grado di incidere anche sull'esercizio delle funzioni esecutive locali. A ciò si aggiunga, infine, la previsione - contenuta nella proposta di modifica presentata alla Camera dei Deputati -, di estendere la competenza della Commissione anche "su progetti di legge che, pur non riguardando le materie di cui all'art. 117, terzo comma e 119 della Costituzione, contengano comunque disposizioni riguardanti l'attività legislativa o amministrativa delle regioni, delle Province autonome e degli enti locali (art. 103, comma 1).

Sul punto ancora una osservazione. Per quel che concerne la consistenza numerica della componente locale, diversamente da quella della Camera dei deputati, la proposta di modifica del regolamento del Senato, stabilisce solo che essa debba essere compresa nei limiti numerici complessivi previsti nella norma. Ciò che appare discutibile è la mancata definizione da parte della norma stessa della consistenza e del rapporto numerico tra rappresentanti dei comuni e rappresentanti delle province e, cioè, la mancata indicazione di *quanti* membri di ciascun ente debbano essere designati. In questo punto la disciplina del regolamento del Senato potrebbe apparire lacunosa. Spetterebbe, infatti, al regolamento parlamentare definire il *quid* dell'integrazione, a meno di non ritenere che una fonte diversa possa intervenire a specificare il *quantum* della rappresentanza locale. Accanto alla questione della *quantità*, si pone poi l'altra questione relativa alla *qualità* della rappresentanza regionale e locale, una questione questa che si definisce all'interno di quella della scelta dell'organo cui spetta la selezione del membro.

Con riguardo alla rappresentanza regionale, la proposta di modifica del Regolamento del Senato, ed in specie l'art. 40-bis, stabilisce che ogni regione è chiamata a designare un proprio rappresentante, omettendo, però, di specificare l'organo regionale al quale compete siffatta designazione (Consiglio regionale, Presidente o Giunta regionale). Come può ben comprendersi, la scelta dei rappresentanti da parte dell'organo consiliare o da parte dell'organo esecutivo assume un diverso significato che si riflette, in modo speculare, sulla *qualità* della rappresentanza. Nel primo caso, l'integrazione della Commissione avverrebbe attraverso soggetti di derivazione consiliare che sono, quindi, espressione dell'organo legislativo regionale (sul modello del Senato americano); nel

²⁴ V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*. Audizione 11 dicembre 2006 nell'ambito dell'Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul Titolo V della parte seconda della Costituzione.

²⁵ In questo senso v. E. Gianfrancesco, *Problemi connessi*, cit., 112; C. Fusaro, *Lontani surrogati e nuovi pasticcini*, in www.forumcostituzionale.it, .

secondo caso, invece, l'integrazione avverrebbe tramite rappresentanti dell'organo esecutivo regionale (sul modello del *Bundesrat* tedesco) ⁽²⁶⁾.

Ma, la mancata specificazione dell'organo regionale competente a designare i rispettivi rappresentanti è un segnale che va interpretato come uno spazio (di autonomia) lasciato dai regolamenti parlamentari alle fonti regionali ed, in particolare, alle Carte statutarie di effettuare tale opzione ⁽²⁷⁾. Di qui la considerazione ulteriore, per cui l'effettiva attuazione dell'art. 11 dipende anche dagli stessi ordinamenti regionali.

Diversamente, la proposta di modifica di regolamento presentata alla Camera dei Deputati prevede, attraverso l'introduzione dell'art. 102-bis, che "(i) rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome (siano) designati uno per ogni Regione e Provincia autonoma, dai rispettivi Consigli o Assemblee". La norma in questo caso opera una scelta ben precisa circa l'organo preposto alla designazione dei rappresentanti regionali. Essa riserva, infatti, ai Consigli e alle Assemblee il compito di nominare tali soggetti. Certamente una rappresentanza di tipo consiliare apparirebbe più compatibile non solo con la natura di organo parlamentare della Commissione, ma perché rappresenterebbe un'alternativa alle molteplici forme di raccordo già esistenti fra esecutivi statale e regionali. Tuttavia deve osservarsi come una simile opzione chiuderebbe la via ad altre possibili soluzioni, ponendo, così come si legge nella relazione di accompagnamento, "una regola generale a carattere suppletivo che, nella salvaguardia dell'autonomia regionale, radica nelle assemblee legislative la competenza a designare i rappresentanti in seno alla Commissione". Per il vero, proprio la salvaguardia dell'autonomia regionale ed in particolare di quella statutaria imporrebbe, al regolamento di lasciare spazi di autodeterminazione, i quali consentirebbero a ciascuna Regione di partecipare in seno alla Commissione secondo un autonomo potere di scelta, che meglio rifletterebbe la consonanza politico-istituzionale dell'ente stesso.

Non si dimentichi, infatti, come l'esperienza maturata in seno al Comitato Mancino sia fallita, proprio a causa di una forte tensione tra Presidenti delle Giunte e Consigli regionali, i quali rivendicavano ciascuno a loro stessi il potere di nominare i rappresentanti all'interno della Commissione Bicamerale, gli uni, sulla base di una rinnovata legittimazione, derivante dall'elezione diretta secondo l'art. 122, comma 5, Cost.; gli altri, sulla base dell'accresciuta competenza legislativa.

Per la rappresentanza locale deve farsi poi un'ulteriore riflessione. L'art. 40-bis (R.S.) prevede che sia la Conferenza Stato-città ed autonomie locali a nominare i rappresentanti di comuni, province e città metropolitane secondo un meccanismo di investitura indiretta, spettando, ai sensi dell'art. 102-bis, comma 2 (R.C.) "alla componente degli enti locali della Conferenza Stato-città ed autonomie locali di cui all'art. 8 del decreto legi-

²⁶ Per una puntuale e approfondita disamina sul tema *Bundesrat* tedesco si rinvia a E. Di Salvatore, *Il Bundesrat tedesco nella evoluzione dello Stato federale*, in *Un senato delle autonomie*, cit., 159 ss.; per una soluzione come quella dell'ordinamento tedesco v. R. De Liso, *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in www.forumcostituzionale.it; diversamente S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit., 321.

²⁷ Per una diversa soluzione v. F. Rescigno, *L'art. 11 e la «promessa» della Camera delle Regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Roza Acuña, Torino 2003, 187.

slativo 28 agosto 1997, n. 281” la designazione dei rappresentanti delle Province e dei Comuni ⁽²⁸⁾.

La fonte regolamentare individua direttamente l’organo competente ad effettuare la designazione dei membri. In questo caso, la soluzione di individuare un organo preposto a tale compito, per quanto possa apparire ragionevole, dal momento che sarebbe arduo procedere, ad esempio, attraverso una elezione diretta dei rappresentanti da parte di tutti i comuni, le province e le città metropolitane (quando saranno istituite) lascia, tuttavia, perplessi. Non può non osservarsi, infatti, come la scelta di far ricadere sulla Conferenza il potere di designazione dei rappresentanti rischi di alterare la natura della stessa Commissione per le questioni regionali, la cui integrazione prevede la partecipazione di una rappresentanza di tipo *territoriale* degli enti locali. Mentre la nomina dei membri da parte di un organo come la Conferenza – che, come noto, è proiezione di interessi di associazioni (come ANCI, UPI, UNCEM) – finisce per inserire all’interno dell’organo parlamentare, rappresentanze fra loro eterogenee quanto alla loro diversa legittimazione ⁽²⁹⁾.

A fronte di questi rilievi potrebbe individuarsi nel Consiglio delle autonomie locali, l’organo deputato all’individuazione dei rappresentanti locali, sulla base della considerazione che questo organo appare l’unico organo costituzionalmente previsto in grado di assicurare la rappresentanza territoriale, autonoma ed unitaria degli Enti locali.

Non ci si nasconde, però, come anche questa soluzione possa sollevare diverse questioni. In primo luogo, resta da stabilire se il CAL, che è secondo l’ultimo comma dell’art. 123 Cost. un organo di consultazione tra Regioni ed enti locali, sia un organo di rilevanza anche esterna e non esaurisca, cioè, le sue funzioni di rappresentanza solo all’interno del suddetto rapporto. In secondo luogo, la designazione della rappresentanza locale da parte del Consiglio delle autonomie locali andrebbe incontro all’ulteriore difficoltà per cui la nomina da parte di ciascun Consiglio delle autonomie locali darebbe vita ad una *eccedenza numerica* dei rappresentanti locali rispetto a quelli che la norma, invece, prevede. Per superare una simile *impasse* si potrebbe ipotizzare la previsione di una qualche forma di raccordo tra i CAL stessi e all’interno di questa operare la selezione dei membri, che in questa loro veste rappresenterebbero gli interessi dei territori locali nella loro oggettività, nel senso cioè che tale rappresentanza sarebbe espressione di un mandato non politico, bensì territoriale, in cui non varrebbe la regola propria della rappresentanza politica, cioè, dell’assenza del vincolo di mandato. Il tipo di rappresentanza chiamato ad integrare la Commissione secondo l’art. 11, proprio perché espressione di interessi territoriali dovrebbe seguire l’opposto principio del vincolo di mandato a garanzia di una tutela oggettiva delle autonomie locali.

3.1. Segue: la disciplina delle funzioni della Commissione parlamentare nella sua composizione integrata

²⁸ Come noto tale disposizione legislativa prevede che della “Conferenza Stato-città ed autonomie locali ne fanno parte il Presidente dell’Associazione nazionale dei comuni d’Italia – ANCI, il presidente dell’Unione province d’Italia – UPI ed il presidente dell’Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani – UNCEM”.

²⁹ Cfr. R. Bin, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in www.forumcostituzionale.it.

Il secondo comma dell'art. 40-bis (R.S.) nel disciplinare l'aspetto funzionale della Commissione parlamentare, stabilisce che essa *“esprime parere sui disegni di legge e sugli emendamenti presentati in Commissione come pure in Assemblea, nonché sugli schemi di atti normativi del Governo, riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione al fine di valutare la conformità all'assetto costituzionale del riparto di competenze normative tra lo Stato e le regioni”*.

La norma individua, in questo modo, la funzione specifica attribuita all'organo, che si risolve in un giudizio di conformità volto a verificare che gli atti normativi statali siano rispettosi delle regole sul riparto di competenza. In proposito si osserva come la disposizione si sia limitata a trasporre quasi pedissequamente il contenuto dell'art. 11, comma 2, che, per la sua formulazione piuttosto infelice, finisce per circoscrivere la competenza della Commissione integrata solo alle materie specificamente indicate (art. 117 comma 3 e art. 119 Cost.). Una simile previsione appare, però, alquanto miope soprattutto alla luce dell'evoluzione del sistema delle competenze legislative statali (nelle varie tipologie di competenze sussidiarie, competenze trasversali e/o funzionali), che incidono in modo sicuramente pregnante sull'assetto costituzionale del riparto.

Sotto questo profilo sembra, perciò, meglio ponderata la proposta di modifica del regolamento presentata alla Camera dei Deputati, che nel riscrivere l'art. 103, comma 1, prevede quale, ulteriore funzione della Commissione integrata quella di esprimere parere su quei progetti di legge che oltre ad incidere sulle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e 119 Cost. riguardino, finanche, *“l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, ivi compresi i progetti di legge costituzionale”*. Una competenza che si estende altresì ai progetti di legge assegnati in sede legislativa o in sede redigente, i cui emendamenti, qualora riguardino le materie sopra dette, *“prima della votazione, sono preventivamente inviati per il parere alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella composizione integrata (art. 103, comma 3); nonché a tutti gli schemi di atti normativi del Governo che “investano in misura rilevante aspetti concernenti l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali”, per i quali “la Commissione nella sua composizione integrata può chiedere al Presidente della Camera di essere autorizzata a trasmettere propri rilievi alla Commissione competente per materia” (art. 103, comma 4).*

In questi casi, la competenza consultiva della Commissione integrata, salvo considerare l'effettiva incidenza (dei pareri e dei rilievi chiamata ad esprimere) sui relativi procedimenti legislativi, appare se non altro più ampia rispetto a quella che la norma costituzionale ed il regolamento del Senato prevedono e perciò più confacente col quadro costituzionale.

3.2. *Segue: le modalità di funzionamento e gli effetti dei pareri resi dalla Commissione parlamentare integrata*

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione parlamentare integrata opera secondo modalità, le quali, mentre nella proposta di modifica del Regolamento della Camera dei Deputati sono espressamente descritte, nell'altra, quella presentata al Senato, non vi sono contenute specificazioni circa le regole con cui regioni ed enti locali realizzano la loro partecipazione.

In particolare, l'art. 104, comma 1, 2 e 3 (R.C.) prevede la possibilità che venga nominato un comitato di relatori composto da tre rappresentanti della componente parlamentare e da tre rappresentanti delle autonomie territoriali, cui spetta il compito di presentare alla Commissione una proposta di parere, il quale, salvo non venga richiesta una votazione espressa, si intende approvato. L'ipotesi di designare un organismo che operi in sede referente risponderebbe, invero, all'esigenza di creare un luogo di confronto (e di accordo) preventivo tra le diverse rappresentanze, in modo da semplificare l'iter in seno alla Commissione.

L'aspetto che, però, maggiormente rileva concerne la specificazione introdotta in entrambe le proposte di modifica, per cui il parere della Commissione integrata è previsto *“sugli emendamenti presentati in Commissione come pure in Assemblea”* (art. 40-bis R.S.) o *“sugli articoli aggiuntivi, emendamenti o subemendamenti presentati nell'esame di un progetto di legge in Assemblea”* (art. 103, comma 2 R.C.).

Simili previsioni assumono una loro significatività se si considera l'eventualità tutt'altro che remota ⁽³⁰⁾, per cui il testo legislativo, trasmesso dalla Commissione referente e conforme al parere della Commissione integrata, sia emendato o modificato dall'Assemblea. In tale evenienza come può ben comprendersi, il *plenum* avrebbe nella propria disponibilità un margine di manovra sul testo legislativo tale da rendere assolutamente vano il ruolo della Commissione. Ed invece proprio la previsione che la Commissione integrata sia chiamata ad esprimere il proprio parere *anche* sugli emendamenti presentati in Aula, rende estensibile l'effetto *conformativo* del parere stesso anche nei confronti dell'Assemblea.

Quanto poi alle modalità di espressione dei pareri adottati, la Commissione, secondo l'art. 105, comma 1 (R. C.), delibera *“a maggioranza dei voti dei parlamentari presenti e a maggioranza dei voti dei rappresentanti delle autonomie territoriali presenti”*. Una soluzione, quella del voto individuale, che sembra essere compatibile non solo con la natura di organo parlamentare della Commissione, ma anche con la logica dell'art. 40-bis, comma 1 e dell'art. 102-bis, comma 1, là dove, prevedendo che ciascuna regione designi un proprio rappresentante, si è, di fatto, prescelto il criterio della rappresentanza eguale (e non rapportata ad un criterio di proporzione), che giustifica il riconoscimento in capo a ciascun membro di un autonomo diritto di voto.

Sullo sfondo di questo tema si colloca, infine, la questione concernente gli effetti che l'adozione del parere da parte della Commissione sarebbe in grado di produrre sul procedimento legislativo.

Nella proposta di modifica del Regolamento presentata al Senato è previsto che, nel caso in cui *la Commissione parlamentare abbia espresso parere contrario o favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni o riformulazioni su un testo o su un emendamento e la Commissione in sede referente non si sia adeguata, l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta*. In questo caso, la conseguenza derivante dall'adozione di un parere negativo o anche favorevole, ma disatteso dalla Commissione parlamentare competente produce un effetto rilevante sullo svolgimento del procedimento legislativo, essendo richiesta per l'approvazione la maggioranza assoluta, ovvero una maggioranza ben più ampia della maggioranza semplice.

³⁰ V. S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit., 323; E. Gianfrancesco, *Problemi connessi*, cit., 125.

Più specificamente, l'art. 106, comma 1 R.C., prevede che in caso di “parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione competente non vi si sia adeguata, s'intendono presentate come emendamenti e sono poste in votazione a norma dell'art. 87, commi 2 e 3, le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione del testo”⁽³¹⁾. Ma, qualora tali emendamenti non siano approvati dall'Assemblea, le corrispondenti parti del progetto sono approvate se ottengono la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

In questo caso, è evidente l'intento di voler maggiormente garantire e rafforzare la partecipazione regionale e locale nell'ambito del procedimento legislativo e questa intenzione appare viepiù confermata dalla previsione secondo cui “(i)n ogni caso, quando al termine delle votazioni sugli articoli il testo del progetto di legge non risulti adeguato alle condizioni contenute nel predetto parere della Commissione per le questioni regionali nella composizione integrata per effetto di deliberazioni dell'Assemblea non adottate a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il progetto di legge è approvato se nella votazione finale ottiene la maggioranza assoluta dei componenti la Camera”.

Analogo effetto si produce anche a seguito di parere negativo reso dalla Commissione su articoli aggiuntivi, emendamenti o subemendamenti nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e 119 Cost. (art. 106, comma 2) e, nel caso in cui il parere contrario riguardi uno schema di atto normativo del Governo e la Commissione competente non si sia adeguata, lo stesso deve essere adottato dalla maggioranza dei componenti della Commissione competente per materia (art. 106, comma 4).

Ed infine un'ultima notazione con riguardo alla previsione contenuta nell'ultima parte del terzo comma dell'art. 40-bis (R.S.) e nell'art. 106, comma 3, (R.C.) là dove è stabilito che nel caso in cui l'esame del disegno di legge sia svolto in sede deliberante o redigente, il mancato adeguamento al parere della Commissione parlamentare determina la rimessione in Assemblea. Qui l'osservazione cade, come già notato anche da una parte della dottrina⁽³²⁾, non tanto sulla conseguenza che si determina (ovvero la rimessione in Assemblea) per effetto del mancato adeguamento al parere della Commissione integrata, quanto sulla possibilità di prevedere che nelle materie di cui agli artt. 117, comma 3 e 119 Cost. si possa procedere attraverso procedimenti decentrati, come quello in sede legislativa o in sede deliberante laddove, come si è osservato, l'art. 11 sembrerebbe introdurre una riserva di legge di assemblea. A ciò si aggiunga l'ulteriore considerazione che tali procedure sono di regola adottabili per i progetti di legge “non aventi speciale rilevanza” (art. 92 R. C.). In tal senso, appare opinabile il deferimento in tali sedi di progetti di legge che come quelli indicati nella norma incidono su materie di particolare rilievo anche per la sola circostanza che le decisioni adottate toccano il delicato sistema dei rapporti fra Stato-regioni e autonomie locali.

Il quadro succintamente delineato mostra le numerose questioni connesse all'applicazione dell'art. 11. Sebbene questa norma rappresenti una soluzione transitoria, tanto che qualcuno ne abbia addirittura sconsigliato l'attuazione⁽³³⁾, si ritiene che,

³¹ Art. 87 R. C.: comma 2 Quando è presentato un solo emendamento, e questo è soppressivo, si pone ai voti il mantenimento del testo. comma 3 Qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, essi sono posti ai voti cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario: prima quelli interamente soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi e infine quelli aggiuntivi. Gli emendamenti ad un emendamento sono votati prima di quello principale.

³² A. D'Atena, *La difficile transizione*, cit., 317; E. Gianfrancesco, *Problemi connessi*, cit., 126.

³³ V. Lippolis, *Le ragioni*, cit..

in questa fase, compito dei regolamenti parlamentari, quali fonti formalmente riservatarie della competenza a disciplinare la partecipazione delle Regioni in Parlamento, debba essere proprio quello di valorizzarne quanto più possibile le virtualità insite nel suo contenuto. Il che, sia detto pure per inciso, non varrebbe a realizzare appieno una Camere delle regioni in senso stretto, essendo indispensabile una riforma del sistema bicamerale perfetto.