

# **Sulla nuova commissione bicamerale per l'attuazione del Titolo V.**

## **Ipotesi e problemi**

*di Veronica Nicotra*

1. L' avvio dell'esame in Parlamento del disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le ripetute dichiarazioni del Governo di voler presentare più disegni di legge per l'attuazione dell'art. 117-118 della Cost., per la parte relativa alla definizione delle funzioni fondamentali, alla nuova disciplina per i piccoli Comuni, alle modifiche dell'assetto ordinamentale dei Comuni e delle Province, all'istituzione delle Città metropolitane e ad altri aspetti, è segno inequivoco dell'apertura di una nuova importante stagione di riforme.

La mancata attuazione di larga parte del Titolo V, e in particolare dell'art. 119, è una delle ragioni più significative e più preoccupanti dei ritardi strutturali del Paese e delle crescenti difficoltà per il sistema di governo di cui all'art. 114 Cost. di sviluppare a pieno il ruolo riconosciuto dalla riforma costituzionale del 2001.

Non può meravigliare dunque che tutto il sistema delle Autonomie territoriali abbia colto con estremo interesse l'orientamento "riformatore" del Governo, tanto più perché l'anticipata interruzione della legislatura precedente aveva fermato in modo brusco un parimenti ambizioso disegno riformatore articolato intorno alla c.d. Carta delle autonomie e al ddl. relativo al federalismo fiscale predisposto dagli allora Ministri Lanzillotta e Amato da un lato e Padoa Schioppa, dall'altro.

E' prevalente la consapevolezza che federalismo fiscale e federalismo istituzionale devono procedere parallelamente secondo un disegno complessivo e coerente che sappia dosare sapientemente razionalizzazione e semplificazione istituzionale, efficienza del sistema amministrativo, responsabilizzazione nella gestione delle risorse finanziarie accompagnata da una vera autonomia di entrata e di spesa che consenta di controllare le dinamiche finanziarie.

Detto in altre parole, e per parafrasare un'espressione di Giannini di grande effetto evocativo, non giova che si completi il "torso" del federalismo fiscale se non si procede contemporaneamente anche a definire o almeno tratteggiare l'intera figura e la fisionomia completa di quella trasformazione in senso federale dell'ordinamento che certamente è nel disegno costituzionale e che, stando alle dichiarazioni dei Ministri e dei rappresentanti delle Associazioni ( ma anche degli esponenti dell'opposizione parlamentare) è negli auspici di tutti.

Per questo è estremamente importante che fin da ora si cerchino di affrontare e risolvere i problemi, anche di metodo e di procedimento, che se accantonati o mal posti, potrebbero in futuro rendere più difficile il processo appena iniziato, o, peggio, potrebbero farlo apparire più come una “forzatura” del quadro costituzionale e delle prassi istituzionali da tempo invalse che non, come invece certamente tutti vogliamo, uno sforzo condiviso e, nei limiti del possibile, corale di lettura, adeguamento e di attuazione condivisa del quadro costituzionale.

2. In questo contesto, proprio con riguardo al processo in corso, di esame e di approvazione del ddl. Calderoli sul federalismo fiscale, è emersa nuovamente una questione che già era stata posta fin dall’epoca delle riforma fiscale del 1996, quando con legge delega n. 662 del 1996 in materia di riforma fiscale si dette vita alla c.d. Commissione bicamerale Biasco e, soprattutto, fin dalla prima fase delle c.d. “riforme Bassanini”, quando con l. n. 59 del 1997 si istituì la c.d. Commissione bicamerale Cerulli Irelli (poi detta “bicameralina”). Merita peraltro ricordare che in quello stesso lasso di tempo, con l. n. 94 del 1997 in materia di riforma del bilancio dello Stato, si diede vita anche a una terza Commissione bicamerale, la c.d. Commissione Marzano.

Delle tre la più nota e quella che più ha fatto discutere, anche per alcune prassi molto innovative adottate in materia di “indirizzi” al Governo, è stata certamente la Commissione Cerulli Irelli. Ma anche le altre due sono importanti perché confermano come già nel 1996/1997, all’inizio di una fase molto incisiva di riforme a “Costituzione invariata”, si pose il problema di trovare sedi parlamentari bicamerali in grado di costituire un unitario punto di riferimento parlamentare per processi attuativi di deleghe complesse, tali da far intravedere percorsi, anche temporalmente, lunghi e articolati.

Il ragionamento che presiedette a tutte e tre le Commissioni e alle norme che le disciplinarono fu comune: evitare che il controllo parlamentare richiesto dalla l. n. 400 del 1998 quando le deleghe sono ultrabiennali, e comunque estremamente opportuno quando esse sono complesse e rilevanti, potesse avvenire in sedi parlamentari unitarie, senza frammentarsi in diverse sedi di merito, quali altrimenti sarebbero le Commissioni parlamentari competenti per materia, operanti separatamente nelle due Camere.

Non si pose invece a quell’epoca il problema di coinvolgere nell’ambito di queste Commissioni anche le rappresentanze delle Autonomie territoriali, alle quali invece si diede importanza e adeguato riconoscimento attraverso la previsione nella l. n. 59/97 di una apposita delega finalizzata a dare copertura legislativa alla Conferenza Unificata e alla Conferenza Stato-città, da poco istituite dal Governo Prodi con dpcm.

A spiegazione del perché non si pose già allora il problema del coinvolgimento in una qualche forma dei livelli territoriali anche a livello parlamentare, vale la pena ricordare che si era dentro il quadro costituzionale antecedente la riforma del 2001.

Dunque non stupisce che in quel momento storico si operasse da un lato affermando la necessità di una sede bicamerale unitaria di esame parlamentare degli schemi di decreti delegati, e dall'altro mirando al rafforzamento di una sede unitaria di confronto tra Governo nazionale e governi locali, nella quale regioni e autonomie locali potessero esprimere il loro parere e far sentire la loro voce.

3. Oggi, dopo più di dieci anni, e soprattutto dopo che sono intervenute forti e importanti modifiche al dettato della Costituzione, che hanno come segno indiscusso quello di aver dato vita a una trasformazione dell'ordinamento in senso federale, il quadro è profondamente cambiato.

Non solo. La spinta a una riforma "forte" dello Stato italiano, orientata a dar vita a un "federalismo" efficiente e responsabile, a forte contenuto solidaristico, è stata confermata costantemente anche nel corso degli altri due processi di riforma costituzionale che si sono verificati nel decennio.

Non va dimenticato che, come spesso è stato sottolineato da molti e in molte sedi autorevoli, la riforma costituzionale del 2001, salvo lievi modifiche, non è stata altro che la traduzione in legge costituzionale del testo già licenziato dalla III Sottocommissione Elia della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali D'Alema; la sola parte dei lavori di quella Commissione che ebbe almeno il voto favorevole di uno dei due rami del Parlamento prima che la Commissione stessa si sciogliesse. Né va dimenticato che anche la riforma costituzionale del 2005, successivamente respinta dal referendum popolare, ribadì gli indirizzi principali già alla base della riforma del 2001, caso mai dando ancora più forza al ruolo dei governi territoriali e disegnando un Senato federale chiaramente frutto della consapevolezza che in un sistema già tendenzialmente a "federalismo forte" bisognava dare forma alla presenza dei governi territoriali nell'ambito del Parlamento.

Del resto questa consapevolezza, affermata appunto tanto nella Bicamerale per le riforme quanto nel progetto di revisione costituzionale del 2005 (ma purtroppo in entrambi i casi rimasta sul piano delle intenzioni), era ed è parte importante della riforma costituzionale del 2001.

Sappiamo, infatti, che la l. cost. n. 3 del 2001 ha previsto all'art. 11 che, in attesa della riforma del Titolo I della Costituzione, si provvedesse almeno all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti degli enti territoriali, assegnandole una funzione ordinaria di confronto e di coinvolgimento dei governi territoriali nei procedimenti legislativi ricadenti nell'ambito del Titolo V della Costituzione.

Dunque non vi è dubbio che il tema di come e con quali modalità struttura un rapporto fra Parlamento e istituzioni territoriali al fine di dialogare nel processo di adozione dei provvedimenti di attuazione delle disposizioni costituzionali e di come coinvolgere in modo efficiente il Parlamento nel processo di attuazione delle nuove ed eventuali deleghe (tema già esistente nel 1996 ma che si era posto più e più volte anche nel corso dei decenni dando vita e numerosi casi di Commissioni bicamerali istituite ad hoc, da leggi specifiche) non può oggi essere risolto semplicemente guardando al Parlamento così come è.

4. Va sottolineato che se si vuole davvero dare vita a un ordinamento tendenzialmente a “federalismo forte” o comunque a forte caratterizzazione federale non è più possibile concepire il Parlamento soltanto come rappresentante dell’intero corpo elettorale nazionale e la legge come fonte che promana dal titolare di un potere legislativo, manifestazione diretta di una sovranità soltanto e totalmente nazionale, ed espressione della sola comunità nazionale.

In altre parole, non è più possibile concepire il Parlamento come organo e il potere legislativo come potere dello Stato soltanto espressione della sola unitaria dimensione statale. In altre parole, la trasformazione della forma di Stato reca in sé una messa in discussione del ruolo del nostro Parlamento.

Non a caso in tutti i sistemi a carattere federale almeno uno dei due rami del Parlamento è espressione delle comunità territoriali locali e la legge, laddove disciplini materie di interesse delle comunità locali, si presenta comunque come un atto complesso alla formazione del quale concorre in modo variabile, ma comunque sempre fortemente condizionante la decisione finale, la camera rappresentativa delle comunità locali.

Dietro l’esigenza di riformare il Titolo I della Costituzione per porlo in asse col rinnovato Titolo V non stava e non sta soltanto un lavoro di *maquillage* istituzionale o un puro completamento del disegno ordinamentale a tendenza fortemente federale espresso nelle diverse ipotesi di riforma del Titolo V e ad oggi realizzato nella forma transitoria di cui all’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001.

Dietro tutto questo sta in realtà molto di più: sta la consapevolezza che nel momento in cui si opta per una trasformazione in senso federale dell’ordinamento costituzionale (e per di più di una trasformazione oggettivamente “forte” quale è quella contenuta nell’art. 114 Cost. come riformato dalla l. cost. n. 3 del 2001) anche il Parlamento e la legge sono destinati necessariamente a cambiare natura e a trasformarsi da un organo e un potere espressione della sola volontà nazionale e rappresentativo della sola comunità nazionale, in un organo e in un potere espressione invece anche della articolazione territoriale delle comunità e delle rappresentanze e capace di fare sintesi tra le diverse manifestazioni delle volontà ed interessi.

Così non solo ma anche a causa della trasformazione in senso federale dell'ordinamento, il Parlamento, rappresentativo della sola comunità nazionale e titolare di un potere legislativo che proprio per la composizione dell'organo legislativo appare espressione di una scelta unicamente nazionale, entra in crisi e perde in qualche modo una parte della sua legittimazione istituzionale e sistemica.

Al medesimo tempo, porre soltanto sul *continuum* Parlamento-Governo il peso dell'attuazione della riforma in senso federale e non anche sulla fissazione di un luogo di intersezione Parlamento-Governo nazionale e governi locali e regionali, appare sostanzialmente fragile e rischioso, ancorché certamente possibile su un piano di stretta e puramente letterale "legittimità costituzionale".

Qui dunque sta la differenza fra la situazione attuale e quella che il legislatore ebbe di fronte negli anni tra il 1996 e il 1998.

Allora si trattava di promuovere una serie di riforme orientate a introdurre elementi di federalismo a Costituzione invariata sia nell'ambito del sistema fiscale e della riforma del bilancio dello Stato sia, e soprattutto, nell'ambito del ridisegno e della redistribuzione delle funzioni e dei compiti tra Stato ed enti territoriali.

In quel contesto si avvertì dunque soltanto la necessità di assicurare un maggiore coinvolgimento delle regioni e delle autonomie locali attraverso la legificazione del sistema delle Conferenze, mentre per quanto riguarda il rapporto tra Parlamento e Governo si ritenne che il solo problema da affrontare fosse quello della unificazione in una sola sede il "luogo" nel quale il Parlamento potesse manifestare i propri pareri e i propri avvisi rispetto agli schemi di decreti legislativi già passati, non a caso, nelle Conferenze.

Ora, dopo una riforma costituzionale che ha mutato profondamente i rapporti tra il legislatore regionale e statale e che ha ridefinito in misura importante anche l'ambito, la competenza e la responsabilità del potere legislativo statale anche rispetto a Comuni, Province e Città metropolitane, è evidente che non è più possibile pensare che il rapporto tra Parlamento e Governo possa escludere ogni dialogo e ogni forma di coinvolgimento della rappresentanza delle comunità regionali e locali. In altre parole non può più bastare il coinvolgimento delle comunità regionali e locali operato solo attraverso le sedi di coordinamento e di collegamento fra governi costituite dal sistema delle Conferenze, ancor di più in questa fase rispetto all'avvio dell'esame di provvedimenti che per le caratteristiche hanno natura "costituzionale".

Dunque oggi, di fronte alla ripresa di un processo riformatore di attuazione del Titolo V, da tutti tanto auspicato quanto sostenuto e voluto, non può più bastare la giusta preoccupazione di trovare una sede parlamentare possibilmente a carattere bicamerale che assicuri unità di regia nell'esame

dei disegni di legge o degli schemi di decreti legislativi che l'esercizio delle deleghe previste o in discussione, comporta.

Questa è, se possibile, una esigenza ancora più giusta di quanto non fosse negli anni 96 e 97, quando appunto si diede vita alle Commissioni bicamerali Biasco, Marzano e, soprattutto, Cerulli Irelli.

Alla preoccupazione dell'istituzione di un'unica Commissione parlamentare, basata essenzialmente su ragioni di efficienza del lavoro parlamentare, se ne deve aggiungere un'altra che si basa su ragioni di efficacia e di incisività del ruolo del Parlamento, della qualità del confronto maggioranza-opposizione, della qualità del confronto Parlamento – governi territoriali.

Come e in che modo è possibile garantire che nell'esame parlamentare si possano coinvolgere anche le rappresentanze degli enti territoriali?

5. A questa preoccupazione, della quale si era già fatto carico con una notevole sensibilità e ampiezza di vedute il legislatore costituzionale del 2001 quando all'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 ha previsto la Commissione bicamerale per gli Affari regionali integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti territoriali, si può oggi rispondere in vari modi.

Un primo modo, a prima vista il più ovvio e il più semplice, è quello di dar finalmente attuazione, dopo sette anni, a quanto previsto proprio dall'art. 11.

A questo si potrebbe provvedere con notevole rapidità attraverso modifiche al regolamento parlamentare, avvalendosi anche dei pregevoli lavori già svoltisi su questo istituto nel corso della legislatura 2001-2006 nell'ambito del Comitato paritetico presieduto dal Senatore Mancino.

Il lavoro già compiuto e la necessaria formazione di una convergenza fra le forze politiche potrebbero consentire decisioni davvero rapide ed efficaci e l'avvio di un iter di modifica dei regolamenti parlamentari contestuale ad esempio all'iter di approvazione del ddl delega in materia di federalismo fiscale.

La legge delega in materia di federalismo fiscale, così come le successive leggi delega già annunciate dal Ministro Maroni, potrebbero poi senza alcuna difficoltà concentrare con norma apposita in capo alla Commissione bicamerale per gli Affari regionali allargata ai rappresentanti degli enti territoriali il compito di dare al Governo i pareri previsti dalla l. n. 400 del 1988 nei casi di deleghe ultrabiennali e comunque di dare ogni altro parere che le leggi di delega stesse prevedessero, oltre che i pareri sui progetti di legge riguardante le materie di cui all'articolo 117, 118 e 119 della Costituzione se di interesse locale e regionale.

Si tratterebbe di una soluzione efficiente e potenzialmente rapida che avrebbe almeno tre pregi.

Innanzitutto il pregio di dare finalmente attuazione all'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, concorrendo, in attesa del compimento della auspicata riforma in senso federale del Senato, a rendere almeno più completa l'attuazione del Titolo V. Forse a ragione si può sostenere che una delle cause principali della mancata attuazione sta proprio nel non aver innestato dentro il Parlamento le ragioni e gli interessi dei soggetti territoriali, innesto che avrebbe potuto fungere da pungolo e stimolo per l'approvazione dei provvedimenti legislativi di riforma.

D'altra parte bisogna aggiungere che nonostante la previsione formale della facoltà e non dell'obbligo di prevedere la partecipazione alla Commissione dei rappresentanti delle autonomie territoriali, questa non può essere interpretata come un mero auspicio ovvero una norma ad attuazione libera di carattere programmatico, apparendo bizzarro che il legislatore costituzionale abbia previsto una norma e allo stesso tempo ne abbia contemplato l'inattuazione. Più correttamente si può interpretare quel "possono prevedere" come l'invito ai componenti delle due Camere di valutare e decidere se nella prospettiva e in attesa della trasformazione del Senato, considerati i tempi di attuazione di una revisione costituzionale, non sia piuttosto necessario procedere all'integrazione della Bicameralina. Si potrebbe ritenere una facoltà vincolata o obbligata, vincolo che oggi risulta ulteriormente rafforzato dalle iniziative legislative di attuazione del titolo V, ed in particolare del 119 espressamente richiamato dall'articolo 11.

In secondo luogo il pregio di dare fin da ora al Parlamento un di più di legittimazione sostanziale nel suo rapporto con l'Esecutivo (ma si potrebbe dire persino con gli Esecutivi, visto che comunque il parere della Commissione parlamentare interviene dopo quello della Conferenza Unificata), garantendo una migliore ponderazione degli interessi coinvolti considerata l'estrema rilevanza della materia trattata.

In terzo luogo il pregio di garantire un'unica sede parlamentare di riferimento, istituzionalmente caratterizzata anche da una specifica e duplice "copertura costituzionale", costituita sia dall'art. 126 Cost e dallo stesso art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001.

Né sarebbe fondato obiettare che l'art. 11 già più volte citato parla in riferimento ai cd. pareri rinforzati solo di progetti di legge e nulla dice in merito agli schemi di decreti legislativi delegato. Non mancano certamente infatti precedenti nei quali o con norma regolamentare o con norma legislativa si sono assegnati alle commissioni parlamentari compiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla Costituzione o si sono istituite nuove forme di competenza e di attività costituzionalmente non previste. Dunque non si vede perché lo stesso non si potrebbe fare anche nel caso della Commissione Affari regionali allargata ex art. 11 l. cost. n. 3 del 2001.

Peraltro, già in sede di Comitato paritetico Mancino furono approfonditi alcuni casi non contemplati nella previsione dell'articolo 11: fu posto il problema di estendere l'ipotesi prevista dal secondo comma dell'art.11 agli articoli aggiuntivi e agli emendamenti presentati in Aula, e al procedimento in Commissione in sede legislativa e in Commissione in sede redigente. Rispetto a tali casi furono individuate talune soluzioni utili, sulla falsa riga della Commissione Bilancio con la previsione della costituzione all'interno della Bicamerale integrata di un Comitato permanente per i pareri e negli altri casi l'applicazione dell'istituto della rimessione in Aula in caso di attivazione della previsione costituzionale.

Appare così più confacente ritenere che il riferimento del legislatore costituzionale ai progetti di legge sia meramente esemplificativo e possa e debba comprendere tutti i casi di iniziativa legislativa costituzionalmente previsti, ai sensi degli articoli 71 ,76 e 77 della Costituzione, non essendo peraltro motivabile nè una esplicita esclusione delle forme d'iniziativa legislativa del Governo, né una diversa funzione della Bicameralina integrata rispetto alle diverse fonti di iniziativa legislativa. Anzi trovando ancor di più, rispetto a queste ultime, una forte motivazione, considerata la necessità di recuperare un vaglio parlamentare più ampio trattandosi di disegni di legge d'iniziativa governativa. Pertanto, in sede di modifica dei regolamenti parlamentari per l'integrazione della Commissione, si potrebbe prevedere l'estensione in via analogica all'iter parlamentare dei decreti legislativi del meccanismo descritto dalla disposizione costituzionale che configura il cd. parere rafforzato, come è ovvio limitatamente ai casi previsti dall'articolo 11.

Così come per il superamento del parere contrario o del parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate l'Aula delibera a maggioranza assoluta, nel caso di pareri sui decreti legislativi riguardanti le materie previste dall'articolo 11, le Commissioni competenti, come individuate ai sensi del regolamento, potranno discostarsi a maggioranza assoluta dei propri componenti dal parere rafforzato reso dalla Bicameralina integrata ovvero si potrebbe attribuire alla sola Commissione bicamerale integrata il compito di esprimere i pareri previsti dalla legge. Tale previsione peraltro appare del tutto conforme a quanto dispone l'articolo 72 della Costituzione che contiene una riserva espressa di regolamento parlamentare in materia di disciplina del procedimento di formazione della legge (come ribadito nella nota sent. N.154/88 Corte cost.) entro i limiti posti dalle disposizioni costituzionali. Quanto poi al modo col quale si dovrebbe procedere a votare nell'ambito della Commissione ben si potrebbe richiamare la soluzione già ipotizzata dal Comitato Mancino, secondo la quale il parere si ritiene adottato se approvato dalla maggioranza assoluta dei membri parlamentari della Commissione e dalla maggioranza dei rappresentanti delle regioni e degli enti territoriali appartenenti alla Commissione stessa, altrimenti equivale a parere semplice. Si tratterebbe infatti di una soluzione equilibrata,

rispettosa della natura complessa della Commissione e tale da salvaguardare l'indirizzo politico di maggioranza .

6. Una seconda ipotesi sulla quale lavorare potrebbe essere quella di istituire con legge una Commissione parlamentare bicamerale mista ad hoc, composta da parlamentari e rappresentanti delle regioni e degli enti territoriali .

Si tratta di un'ipotesi tutt'altro che peregrina, atteso che non sono mancate nel passato e non mancano tuttora Commissioni bicamerali miste, alle quali sono assegnati compiti nell'interesse e in rappresentanza del Parlamento. Fra i casi meno lontani nel tempo si può ricordare la Commissione per il diritto di accesso ai documenti amministrativi a suo tempo istituita con la l. 241 del 1990 e operante presso la Presidenza del Consiglio o la Commissione bicamerale di vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti.

Certo, l'esperienza delle Commissioni bicamerali miste può apparire recessiva ed ha suscitato nel tempo perplessità. Dunque può apparire singolare che si ipotizzi di riproporla ora, in un ruolo oggettivamente importante e strategico (ben lontano da quello di controllo o di vigilanza tradizionalmente svolto dalle Commissioni bicamerali miste).

Si può ipotizzare che siano le stesse leggi di delega (e innanzitutto quella sul federalismo fiscale) a prevedere una Commissione bicamerale a composizione mista, fissando il numero dei componenti, e, per quanto non già previsto dai regolamenti delle Camere, le procedure di elezione, i poteri assegnati, le modalità di votazione. Si potrebbe tuttavia obiettare, con qualche fondamento, che una Commissione bicamerale a composizione mista, prevista dalla legge di delega ma priva, a differenza della Commissione Affari regionali allargata, di ogni "copertura costituzionale" non sia compatibile con quanto previsto dalla l. n. 400 del 1988 in materia di pareri parlamentari obbligatori nei casi di deleghe ultrabiennali.

Di fronte a questa osservazione si potrebbe replicare che in ogni caso si potrebbe pur sempre procedere come operato appunto con la Commissione Cerulli Irelli, interpretando ed attuando la legge 400/88. La Commissione a composizione mista potrebbe strutturarsi con un Ufficio di Presidenza e ad essa potrebbero essere assegnati dalla legge i compiti di esprimere pareri e verificare nel tempo lo stato di attuazione della riforma federale fiscale e istituzionale riferendo semestralmente alle Camere. Circa le modalità di espressione del parere si possono individuare varie soluzioni: l'ipotesi indicata per la Bicamerale integrata ossia una votazione separata e congiunta e in caso di difformità la prevalenza della componente parlamentare con quorum a maggioranza assoluta; ovvero l'espressione del voto congiunto.

7. Una terza e ultima ipotesi, a prima vista meno “devastante” rispetto alla tradizione parlamentare, ma forse ancora più complessa da definire in concreto, potrebbe essere quella di limitarsi a dar vita a una Commissione bicamerale composta di soli deputati e senatori sul modello della vecchia Commissione Cerulli Irelli, con gli stessi compiti di quella indicata sopra, prevedendo però, per legge, che ai lavori della Commissione oltre al Governo, presente comunque nelle forme e nei modi previsti dai regolamenti parlamentari, partecipassero anche le rappresentanze dei governi regionali e locali costituiti in un apposito Comitato aventi gli stessi poteri propri del Governo di presentare emendamenti e valutazioni al parere

E’ evidente che questa ipotesi ha il pregio di mantenere la composizione della Commissione tutta nell’ambito parlamentare ma non di assicurare una maggiore legittimazione a questo organo, almeno sul versante che qui ci sta tanto a cuore del “di più di legittimazione” del Parlamento. Per contro essa risponderebbe comunque alla necessità di unificare e velocizzare l’esame parlamentare

La previsione della presenza in Commissione, accanto al Governo, dei rappresentanti dei governi territoriali presenti in Conferenza Unificata costituirebbe un’importante riconoscimento, anche a livello parlamentare dell’importanza delle articolazioni territoriali e dei loro governi in un processo di attuazione della Costituzione che non può certamente essere più lasciato, in sede di formulazione dei pareri parlamentari, al solo tradizionale circuito Parlamento-Governo.

Si tratta di una soluzione certamente meno suggestiva delle altre prospettate ma tuttavia dotata di una sua intrinseca coerenza, perché porta a compimento massimo il processo già iniziato sul versante del Governo e dei governi con la istituzione della Conferenza Unificata.

Quella *multilevel governance* che indiscutibilmente costituisce l’effetto sistemico della concertazione per Conferenze arriva infatti, in questa ipotesi, fino al livello del Parlamento. Nella Commissione bicamerale deputata a dare i pareri sui decreti delegati attuativi delle deleghe che portano a compimento il disegno del Titolo V, non ci sarebbe più infatti solo il Governo nazionale, ma ci sarebbe l’intero sistema dei governi territoriali. Dal canto suo la Commissione bicamerale, nel formulare il proprio parere definitivo, lo farebbe alla presenza non del solo Governo nazionale ma anche dei rappresentanti dei governi regionali e locali, instaurando in tal modo un rapporto diretto anche con loro che certo non può avere la medesima natura di quello che sussiste col Governo nazionale legato al Parlamento dal rapporto di fiducia.

10. Le ipotesi qui esposte sono tutte legate da un medesimo filo rosso. La convinzione che sia necessario di prendere atto in modo concreto dei grandi mutamenti intervenuti nell’ordinamento italiano con la riforma del 2001. Convinzione alla quale si accompagna la certezza che sarebbe assai

singolare che proprio in sede di esame parlamentare dei decreti delegati attuativi che hanno come scopo di dare piena attuazione alla trasformazione già avvenuta, ci si limitasse a comportarsi come già si fece negli anni novanta, quando il quadro costituzionale era ancora quello del 1948 o, peggio, si volesse addirittura fare un passo indietro frantumando l'esame fra più commissioni e quindi fra diversi prismi e sfaccettature.

Naturalmente ciascuna delle ipotesi qui suggerite ed esplorate può suscitare perplessità e contrarietà. Ad alcune di queste si è già cercato di dare una risposta, ma altre potrebbero essere prospettate, così come potrebbe esservi chi ritenga che quanto qui detto a sostegno delle proposte fatte non sia sufficientemente convincente.

Al medesimo tempo si è consapevoli che altre soluzioni possono essere individuate e altre vie possono essere esplorate.

Quello che deve essere tenuto fermo però è che va risolto il problema qui posto ossia la necessità di dare al Parlamento un "di più di legittimazione sostanziale", compiendo un primo passo verso il superamento di quelle "vite parallele e separate" che oggi animano il circuito Parlamento-Governo, e il circuito Governo-Regioni, Province e Comuni attraverso la fissazione di un punto di intersezione e di incontro. Questa è un'occasione preziosa ed irripetibile per dare una risposta "federale" ad una esigenza imprescindibile affinché i processi in corso per giungere a un federalismo ben temperato e coerente col quadro costituzionale e le tradizioni italiane abbiano quel successo che è nelle speranze di tutti.