

Il contributo dei regolamenti parlamentari alla configurazione della forma di Stato: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali

di Raffaele Bifulco

Per il gruppo Astrid su "I regolamenti parlamentari nella democrazia bipolare"

5 febbraio 2007

Il Titolo V dopo il fallimento della 'riforma della riforma'

Nel mese di ottobre 2006 si è svolta un'articolata indagine conoscitiva dinanzi alle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Le Commissioni hanno redatto un questionario, organizzato su quattro grandi temi. Il terzo tema, esplicitamente dedicato a *Le sedi di raccordo, di consultazione e di codecisione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali*, chiedeva ai soggetti auditi di pronunciarsi sul ruolo del sistema delle Conferenze e sull'opportunità di realizzare anche in tempi brevi l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (da ora CPQR) con rappresentanti delle autonomie territoriali, secondo quanto prevede l'(ancora inattuato) art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (il contenuto dell'articolo è leggibile nella breve nota posta al termine di queste pagine).

Quelle audizioni hanno permesso di registrare un dato di fondo, largamente condiviso: la necessità di metter tra parentesi per qualche tempo il tema delle grandi riforme costituzionali, limitandosi a puntuali interventi di manutenzione costituzionale, e di concentrarsi sull'attuazione di ciò che già esiste. Il segnale di insofferenza, venuto fuori dopo cinque anni di riforme costituzionali, riuscite o fallite, condotte a colpi di maggioranza, non poteva essere più netto e chiaro. Piuttosto che ripartire con un progetto di modifica del nostro bicameralismo perfetto diretto alla creazione di una Camera degli interessi territoriali, conviene ripartire dalla realizzazione di quanto concretamente può essere fatto. La istituzione della CPQR integrata potrebbe rappresentare una fase di sperimentazione di grande interesse, anche al fine di passare poi ad una modifica della seconda camera di più ampio respiro.

Tre sono le questioni principali da superare sulla via dell'allargamento della CPQR: la fonte o le fonti istitutive, la composizione, le regole decisionali. Molte altre questioni

potrebbero essere poste e affrontate ma quelle appena indicate, anche per il loro intreccio con altri concreti problemi politici e istituzionali contingenti, appaiono le più rilevanti ai fini dell'efficace funzionamento della Commissione.

Le fonti istitutive della CPQR

L'art.11 rimette ai regolamenti di Camera e Senato la possibilità di prevedere una composizione allargata della CPQR. All'indomani della riforma del 2001 si è posta la questione se dovessero essere solo o soprattutto i regolamenti parlamentari a disciplinare composizione e funzionamento della CPQR ovvero se ci fosse spazio per l'intervento anche di altre fonti.

Per quanto formalmente fondata sul dettato costituzionale, la prima soluzione, lasciando ai regolamenti parlamentari la disciplina sostanziale dei diversi interessi in gioco (statali, regionali, locali), presenta il rischio di non poter più considerare la norma regolamentare come espressione tradizionale di *interna corporis acta*. Ciò avrebbe come conseguenza la (sovra)esposizione della disciplina regolamentare al giudizio degli organi competenti, come ad esempio la Corte costituzionale. Non va poi dimenticato che l'approvazione delle modifiche dei regolamenti parlamentari richiede la maggioranza assoluta dei componenti.

Rispetto a questa opzione, la seconda soluzione, aperta all'intervento di fonti di rango differente, restituisce al legislatore ordinario la scelta dell'equilibrio concreto degli interessi in gioco (soprattutto in relazione a composizione e competenze), lasciando ai regolamenti parlamentari la disciplina dell'attività della Commissione e delle conseguenze derivanti dall'espressione dei pareri. Tra l'altro questa seconda alternativa trova una storica giustificazione nell'art.126 Cost. che, con riferimento all'istituzione della CPQR nella sua composizione attuale, rinvia direttamente alla legge della Repubblica.

Questa soluzione 'pluralista' appare decisamente consigliabile. Una semplice modifica della legge n. 62 del 1953, infatti, permetterebbe la istituzione della Commissione integrata, disciplinando la sua composizione, le incompatibilità per i membri non parlamentari e le immunità; ai regolamenti parlamentari spetterebbe disciplinare, come si è detto, l'attività della Commissione e delle conseguenze derivanti dall'espressione dei pareri.

La composizione della CPQR

Dal punto di vista degli equilibri interni alla Commissione integrata, molto delicato è anche l'aspetto relativo alla composizione. Ai quaranta membri che attualmente compongono la Commissione (venti deputati e venti senatori) se ne dovrebbero aggiungere altri quaranta in rappresentanza delle autonomie. Ciascuna delle venti Regioni e delle due Province autonome

dovrebbe poter esprimere un proprio rappresentante, visto che sono questi i soggetti che nell'ordinamento italiano esercitano la funzione legislativa. Gli altri diciotto membri dovrebbero essere espressione dei Comuni e delle Province.

All'interno di questa ripartizione va poi affrontata la non meno delicata questione della designazione dei quaranta rappresentanti degli enti territoriali. Per quanto riguarda la componente regionale e delle due Province autonome, una soluzione coerentemente ispirata al principio dell'autonomia dovrebbe lasciare la scelta alla singola Regione (in particolare allo statuto e, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, alle leggi regionali e provinciali). V'è però da dire che tale opzione potrebbe trovare un freno nell'esigenza di dare maggior spazio, nella configurazione della CPQR, ai membri dei Consigli e in genere delle assemblee locali. Ove dovesse prevalere questa scelta, diretta ad evitare che le singole Regioni decidano di designare il proprio Presidente della Regione o comunque membri delle Giunte, potrebbe apparire opportuno stabilire che i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome siano eletti dai rispettivi Consigli. Tale scelta appare condivisibile nel momento in cui si tenga in debito conto che tutte e tre Conferenze oggi esistenti (Stato-Regioni, Stato-Città, Unificata) sono composte da rappresentanti dei relativi esecutivi. Una CPQR integrata con membri espressione dei consigli e delle assemblee potrebbe servire quindi a compensare la prevalenza degli esecutivi nelle Conferenze.

Quanto ai rappresentanti degli enti locali, invece, la soluzione più immediata è rinvenibile nella designazione effettuata dalla componente degli enti locali della Conferenza Stato-Città-autonomie locali, tenendo conto dei criteri previsti dal già citato art.8, c.2, d.lgs n.281 del 1997 e assicurando la rappresentanza dei Comuni montani. Questa previsione si espone a critiche a causa della non rappresentatività dell'Anci e dell'Upi che designano la componente degli enti locali presenti nella Conferenza Stato-Città. Tuttavia bisogna pur riconoscere che riesce non facile trovare altri efficaci criteri che siano capaci di esprimere una realtà estremamente frammentata come quella degli ottomila Comuni italiani.

Un'alternativa potrebbe essere percorsa attraverso il ricorso ai Consigli delle autonomie locali, assegnando loro il potere di esprimere il rappresentante degli enti locali della Regione interessata. L'ipotesi sconta però alcune evidenti difficoltà. La prima è legata al numero dei rappresentanti degli enti locali nell'ambito della Commissione. Per poter percorrere questa alternativa, infatti, i rappresentanti degli enti locali dovrebbero essere venti e non diciotto. Bisognerebbe quindi innalzare complessivamente il numero dei rappresentanti degli enti territoriali a quarantadue. Il numero complessivo dei componenti della CPQR salirebbe da ottanta a ottantaquattro.

La seconda difficoltà è legata alla circostanza che la previsione della necessaria istituzione del Consiglio delle autonomie locali, contenuta nell'art.123 Cost., obbliga le Regioni ad autonomia ordinaria, non anche quelle ad autonomia speciale (che, però, nei fatti si sono dotate di organismi con struttura e funzioni molto simili a Consigli delle autonomie locali: cfr. l.r. Friuli Venezia-Giulia n. 1 del 2006; l.r. Sardegna n.1 del 2005; l.r. Sicilia n.6 del 1997; l.r. Valle d'Aosta n.54 del 1998; l.p.Trento n.7 del 2005).

Infine, tale opzione non garantirebbe una proporzione prestabilita tra Comuni e Province, tra Comuni montani e aree metropolitane, rimettendo tutto ai rapporti di forza esistenti nei singoli Consigli. La soluzione in questione, però, oltre ad avere il pregio del rispetto per il principio di autonomia degli enti territoriali, valorizzerebbe il ruolo delle Regioni nella selezione dei rappresentanti degli enti locali.

CPQR e sistema delle Conferenze

La questione della composizione della Commissione incrocia il tema della riforma del sistema delle Conferenze. Può anzi dirsi che l'istituzione della CPQR integrata e la riforma del sistema delle Conferenze dovrebbero procedere congiuntamente. È infatti evidente che lo sviluppo delle Conferenze non esclude, bensì presuppone una modifica del bicameralismo perfetto. L'osservazione delle forme di Stato composte ci mostra una forte correlazione tra Stati federali, forme di governo parlamentari o tendenzialmente parlamentari e sviluppo delle Conferenze tra livelli di governo. Negli Stati federali con organizzazione parlamentare è infatti possibile riscontrare una maggiore presenza ed efficacia delle Conferenze, soprattutto di tipo verticale, rispetto a quegli Stati federali organizzati secondo forme di governo differenti. Ciò è dovuto alla circostanza che gli esecutivi centrali, presenti nelle Conferenze, possono tendenzialmente implementare in via legislativa ciò che è stabilito nelle sedi informali delle Conferenze in quanto dispongono della relativa maggioranza parlamentare. Le Conferenze sono quindi, in questi sistemi, effettivamente il cuore delle relazioni intergovernative. È quindi naturale che l'Italia, pur non essendo uno Stato federale ma essendo uno Stato composto con forma di governo parlamentare, non si sottragga a questa tendenza.

Ciò che caratterizza il sistema italiano è –oltre ad un ruolo ancora debole della cooperazione orizzontale- il forte ruolo della dimensione locale anche nella configurazione del sistema delle Conferenze, a differenza di quanto accade nei sistemi federali in cui le Conferenze sono espressione soprattutto degli Stati membri. Questa peculiarità della forma di Stato italiana,

la cui traduzione costituzionale si trova negli artt.114, c.1, Cost. e 118, c.1, Cost., può essere favorita e assecondata anche e soprattutto attraverso le sedi di raccordo.

Ciò vuol dire che le Conferenze -le cui molteplici funzioni (consultive, concertative, decisionali) non possono incidere direttamente sulla funzione legislativa (lo ha ricordato alle Regioni la Corte costituzionale, nella sent. n. 437 del 2001, ragionando di irrilevanza formale degli atti delle Conferenze sul procedimento legislativo)- devono continuare a coinvolgere gli enti locali, che sono, per scelta costituzionale, i titolari delle funzioni amministrative.

Da questo punto di vista la riforma del sistema delle Conferenze, nel senso della riduzione dello stesso ad un'unica Conferenza unificata, eventualmente a geometria variabile, può essere giudicata positivamente. L'unificazione implica però chiarezza di idee sulle funzioni della Conferenza, che, nella nuova veste, deve accentuare il ruolo di snodo fondamentale tra funzione legislativa, spettante al Parlamento arricchito da una CPQR integrata da rappresentanti delle autonomie territoriali, e funzioni amministrative, spettanti soprattutto agli enti locali.

Le modalità di votazione della CPQR

Altro aspetto decisivo nella configurazione della CPQR è rappresentato dai criteri di votazione. Anche nei lavori del Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento della Camera dei deputati e del Senato, che nel corso della XIV Legislatura ha lavorato all'attuazione dell'art.11, la soluzione di tale questione ha assunto un peso preponderante.

È intuitivo che l'attivazione della CPQR integrata può rappresentare un elemento di disturbo nel circuito della formazione della volontà parlamentare. Il rischio di maggioranze trasversali rispetto alla dialettica tra maggioranza e opposizione parlamentari spinge alla ricerca di soluzioni che, per la valida formazione della deliberazione, puntano alla distinzione tra la componente parlamentare e quella territoriale. In altri termini, il parere si intenderebbe approvato al ricorrere di un duplice *quorum*: quello strutturale in base al quale si richiede la maggioranza sia dei parlamentari sia dei rappresentanti delle autonomie e quello funzionale in base al quale il parere deve ottenere la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie, distintamente computate.

Tali preoccupazioni risultano ben comprensibili, anche se non condivisibili. Lo scopo che si vuole raggiungere con la soluzione appena delineata è impedire che la CPQR possa rappresentare un'alterazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione parlamentari. È infatti facile prevedere che il complesso *quorum* strutturale richiesto per la valida costituzione della Commissione rischi di impedire l'adozione dei pareri, essendo sufficiente a tal fine che una delle due componenti decida di far mancare il relativo numero minimo di membri.

La questione delle regole decisionali impone, dunque, una scelta chiara sugli obiettivi che si vogliono raggiungere attraverso l'istituzione della CPQR. Pare di poter affermare che, nella logica della riforma costituzionale del 2001, essa mira a introdurre nel procedimento legislativo nazionale interessi diversi da quelli dello Stato. Se è così, bisogna allora ammettere che subordinare l'introduzione di tali interessi a un potere di veto dello Stato contrasta profondamente con la *ratio* sottostante all'integrazione della CPQR. Allo stesso tempo si deve altresì riconoscere che l'arricchimento del procedimento legislativo può incidere, alterandone la consueta rappresentazione, sui rapporti di forza parlamentari.

Giacché le esigenze da contemperare sono due –da un lato permettere effettivamente agli enti territoriali di esprimersi, senza possibilità di blocco discrezionale da parte della componente statale, e dall'altro evitare che questi interessi territoriali diventino un elemento di permanente alterazione della dialettica parlamentare-, bisognerebbe sforzarsi di trovare soluzioni capaci di contemperare queste due esigenze polari. A tal fine appare opportuno eliminare la doppia maggioranza per la validità della seduta e porre come unico requisito, per l'adozione del parere, quello della maggioranza qualificata degli aventi diritto al voto. I tre quinti degli aventi diritto al voto (quarantotto voti, nell'ipotesi di una CPQR composta da ottanta membri) potrebbe essere la soluzione adeguata in quanto il suo raggiungimento richiederebbe -ipotizzando la disponibilità di tutta l'opposizione presente nella componente parlamentare (diciannove componenti su quaranta) ad esprimere parere negativo sul progetto della maggioranza-, un'altrettanto qualificata maggioranza della componente territoriale (ventinove componenti su quaranta).

Osservazioni conclusive

Come si è detto, non è questa la sede per approfondire tutti i molteplici aspetti, pur di estremo rilievo, derivanti dall'istituzione della CPQR integrata, in particolare quelli legati agli effetti del parere della Commissione sul procedimento legislativo e quelli legati alla delimitazione delle materie o delle questioni sulle quali la Commissione potrebbe essere chiamata ad intervenire.

In via conclusiva preme solo ribadire che l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, oltre a contenere un'innovazione molto significativa per la configurazione della funzione legislativa, presenta il vantaggio di consentire un'attuazione incrementale. A differenza delle incognite istituzionali e delle difficoltà politiche contenute in ogni progetto organico di riforma del bicameralismo, la sua attuazione costituisce, se così si può dire, un approccio *soft* alla spinosissima questione della modifica della seconda camera, consentendo un'introduzione

graduale degli interessi degli enti territoriali all'interno del procedimento legislativo nazionale. Infatti, ove tali interessi si pongano in contrasto con l'indirizzo politico di maggioranza, quest'ultima conserva comunque la possibilità di affermare la propria volontà. Allo stesso tempo è indiscutibile l'apporto 'sperimentale' che un tale coinvolgimento potrebbe rappresentare per l'adozione di deliberazioni legislative condivise anche dall'insieme dei poteri locali, che hanno il compito di dare attuazione, in via legislativa e amministrativa, a quelle deliberazioni medesime. Tale apporto diventerebbe così un importante elemento di valutazione per meglio apprezzare la possibilità di uno sviluppo ulteriore verso un effettivo bicameralismo differenziato in senso territoriale.

Il carattere incrementale dell'innovazione costituzionale in esame si delinea soprattutto nel ventaglio di possibilità attuative insite nella formulazione dell'art.11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La dottrina, nell'analizzare i possibili significati derivanti dall'uso del verbo *potere* nel primo comma della disposizione in esame, si è per lo più soffermata sulla questione del carattere immediatamente vincolante dell'enunciato normativo. In questa sede si ritiene opportuno aggiungere che –ove ne fosse avvertita l'opportunità politica- il legislatore può senz'altro graduare e frazionare nel tempo l'attuazione della Commissione. È possibile cioè pensare a un'istituzione della Commissione integrata, senza un'immediata attribuzione dell'intera gamma di poteri derivanti dalla norma. A nostro avviso, la modulazione dei poteri e delle competenze della CPQR costituisce un'altra preziosa possibilità da prendere in considerazione.

In conclusione non si può non constatare l'influenza dell'attuale situazione politica sulla effettiva volontà di attuazione dell'art.11. L'integrazione della Commissione potrebbe infatti rappresentare una seria preoccupazione per le attuali forze di governo che, in Senato, dispongono di una risicata maggioranza. La necessità di ricercare la maggioranza assoluta per superare gli eventuali pareri negativi della Commissione potrebbe spingere l'attuale maggioranza (o una sua parte) a porre un veto silenzioso sulla sua integrazione. Tuttavia le indicazioni che provengono dall'indagine conoscitiva e dalle proposte degli enti territoriali dovrebbero spingere a riflettere attentamente sugli effetti, anche in termini elettorali, di atteggiamenti omissivi.

Proposte

- Integrare, ai sensi dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali.

- Optare per una rappresentanza regionale costituita da consiglieri regionali, che compensi la sovra-rappresentazione degli esecutivi regionali nell'ambito del sistema delle Conferenze.
- Elaborare modalità di votazione che siano in grado di contemperare, da un lato, l'esigenza di immettere nel procedimento legislativo interessi non statali e, dall'altro, quella di non alterare i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione parlamentari
- Procedere, se necessario, ad un'attuazione progressiva dell'art.11, non attribuendo alla Commissione, fin da subito, tutti i poteri derivanti dall'art.11.

Per ulteriori approfondimenti

Il testo dell'art.11 è il seguente: (1) «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, 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». (2) «Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art.117 e all'articolo 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».

Molto utile è stato il lavoro svolto dal Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che ha elaborato delle *Ipotesi di norme regolamentari relative all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001* (A.C., XIV Legislatura, Giunta per il Regolamento, 4 giugno 2002). Pregevole è anche l'approfondimento realizzato da un gruppo più ristretto di relatori, incaricato dalle Giunte per il regolamento di Camera e Senato e presentato alla Giunta per il regolamento della Camera il 28 novembre 2002. Le proposte normative, elaborate in seno a tali gruppi, sono state tenute presenti nella stesura del presente lavoro.

E.BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in in <http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV4.htm>

R.BIFULCO, *Le ombre sul futuro della seconda Camera federale*, in *Guida al diritto*, 33, 2001, p.XX ss.

R.BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2003, p. 339 ss.

R.BIN, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, n <http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV4.htm>

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 <http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV4.htm>

C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in <http://www.unife.it/forumcostituzionale>

E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art.11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, a cura della Presidenza della Provincia di Roma, Napoli, Esi, 2003, p. 97 ss.

L.GIANNITI, *L'attuazione dell'art.11 della legge costituzionale n.3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1114

S.LABRIOLA, *Primi spunti interpretativi dell'ordinamento della commissione parlamentare per le questioni regionali dopo la legge costituzionale n.3 del 2001*, in *Quaderni regionali*, 2001, p.923 ss.

V.LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in www.astrid.it, 11 dicembre 2006

S.MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art.11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, p.315

N.LUPO, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it>

N.LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.Tarantini (a cura di), *Il federalismo a costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, 93

R.TOSI, *Sul secondo comma dell'art.11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n.3*, in <http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titolov4.htm>

Sul rapporto tra Consigli delle autonomie locali ed autonomie differenziate cfr. la recente sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2006