

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

di Raffaele Bifulco

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. Per orientare gli interventi dei rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi 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, oltre a rappresentare un utile strumento di rilevazione delle esigenze degli attori sociali rispetto alle riforme istituzionali legate agli enti territoriali, 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 e, soprattutto, può essere posto a base delle presenti riflessioni. Infatti, 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.

Quanto poi ai quesiti sopra riportati, l'opinione della larghissima parte degli auditi ha espresso un giudizio favorevole sul sistema delle Conferenze, anche se non lo sottraeva a ipotesi di riforma nel senso della unificazione delle attuali tre Conferenze in un'unica Conferenza a geometria variabile; in ugual misura ha espresso l'auspicio che si desse quanto prima attuazione all'art.11 appena menzionato.

Nello stesso senso muovono le *Proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione*, presentate il 30 ottobre 2006. Tra i tre punti essenziali di un auspicato nuovo accordo tra «tutte le istituzioni della Repubblica» vi è il seguente: «rafforzare e ridefinire i raccordi tra Stato, Regioni e Autonomie, attraverso l'attuazione dell'art.11 della legge costituzionale n.3 del 2001, con la prevista integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e il ridisegno delle Conferenze, con la modifica del D.Lgs.281/1997».

Dunque, a poco più di un lustro dalla profonda revisione costituzionale del Titolo V, conviene interrogarsi brevemente sulla portata della disposizione che prevede l'integrazione della CPQR, sulle difficoltà legate alla sua attuazione, sui problemi che la sua istituzione pone rispetto alle attuali sedi di raccordo, in particolare rispetto al sistema delle Conferenze, sui vantaggi che essa presenta per una futura modifica del nostro bicameralismo perfetto. Dato lo spirito propositivo delle presenti pagine si cercherà di focalizzare l'attenzione sulle questioni principali, rinviando per un'analisi più dettagliata ai saggi indicati al termine di questo intervento.

Va ricordato preliminarmente che all'attuazione dell'art.11 ha lavorato il Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che, dopo un lavoro istruttorio non facile, 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). Le proposte del Comitato paritetico, presieduto da N.Mancino, non si sono poi tradotte in norme vigenti, probabilmente in ragione dei timori che l'istituzione della Commissione suscita nei parlamentari e della sopravvenuta «riforma della riforma» costituzionale elaborata dalla maggioranza di centro-destra, respinta poi dal *referendum* svoltosi nel corso del 2006. Quelle proposte, tuttavia, possono essere considerate, ancora oggi, un valido punto di partenza.

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 e durante i lavori del Comitato paritetico 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. Pur rinunciando a ricostruire le articolate posizioni espresse dalla dottrina sul punto, è tuttavia opportuno evidenziare le diverse conseguenze delle due opzioni.

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, accolta sostanzialmente dalle *Ipotesi* del Comitato paritetico, la seconda soluzione, aperta all'intervento di fonti di rango differente e propugnata dal presidente del medesimo Comitato N.Mancino, 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.

Da un punto di vista propositivo la soluzione 'pluralista', appena esaminata, 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. In questa linea pare andare il d.d.l. n.1033, presentato al Senato della Repubblica il 27 settembre 2006, ad iniziativa dei senatori Peterlini, Thaler Ausserhofer e Pinzger, di modifica dell'art. 52 della legge n.62 del 1953, in materia di composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

La composizione della CPQR

Dal punto di vista degli equilibri interni alla Commissione integrata, molto delicato è anche l'aspetto relativo alla composizione. Il Comitato paritetico ha proposto una composizione paritetica: ai quaranta membri che attualmente compongono la Commissione (venti deputati e venti senatori) se ne aggiungerebbero altri quaranta in rappresentanza delle autonomie. Di questi quaranta ventidue proverrebbero dalle Regioni e dalle due Province autonome, tredici dai Comuni e cinque dalle Province (secondo la proporzione prevista nella ripartizione tra questi due enti dall'art.8 d.lgs. n.281 del 1997).

La designazione dei quaranta componenti, in base alle *Ipotesi* del Comitato, segue i seguenti criteri. I rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome sono eletti dai rispettivi Consigli in ragione di uno per ciascuno di essi, salvo che lo statuto o, per le Regioni a Statuto speciale, le leggi regionali e provinciali non dispongano diversamente. I rappresentanti degli enti locali, invece, sono designati dalla componente degli enti locali della Conferenza Stato-Città-autonomie locali, tenendo conto dei criteri previsti dall'art.8, c.2, d.lgs n.281 del 1997 e assicurando la rappresentanza dei Comuni montani.

Per quanto la designazione dei rappresentanti degli enti locali sia stata criticata a causa della non rappresentatività dell'Anci e dell'Upi che designano la componente degli enti locali presenti nella Conferenza Stato-Città, la proposta del Comitato paritetico appare una soluzione immediatamente praticabile. Essa opta per una Commissione integrata con rappresentanti dei consigli e delle assemblee degli enti territoriali; l'alternativa potrebbe essere quella di un'integrazione ad opera degli esecutivi dei vari livelli di governo. La scelta del Comitato appare però 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. Una terza opzione, forse la più coerente

col principio dell'autonomia regionale, potrebbe essere quella di rimettere la designazione dei membri di spettanza regionale all'autonomia regionale, senza predeterminazione da parte di atto dello Stato.

CPQR e sistema delle Conferenze

La questione della composizione della Commissione incrocia, come si vede, 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.437/2001, 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, dovrebbe 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. È interessante evidenziare l'orientamento del Comitato paritetico sul punto. In un primo momento il Comitato ha previsto che per la validità delle deliberazioni dovesse essere presente la maggioranza sia dei parlamentari sia dei rappresentanti delle autonomie e che i pareri si intendono approvati a maggioranza dei presenti, computati senza distinguere tra componente parlamentare e componente territoriale.

Nonostante l'alto *quorum* strutturale richiesto, il rischio di maggioranze trasversali rispetto alla dialettica tra maggioranza e opposizione parlamentari ha spinto il Comitato a fare un passo ulteriore nella distinzione tra le due componenti. Gli onorevoli Boato e Deodato, componenti del Comitato, hanno infatti proposto l'ulteriore requisito del voto per componente, sicché il parere si intende approvato quando abbia ottenuto la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie, distintamente computate.

Le preoccupazioni sottostanti alle soluzioni del Comitato risultano ben comprensibili, anche se non condivisibili. Lo scopo che si vuole raggiungere è impedire che la CPQR possa rappresentare un'alterazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione parlamentare. 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 si dovrebbe trovare il coraggio di 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) 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'integrazione della Commissione con i rappresentanti delle autonomie territoriali potrebbe rappresentare un'innovazione molto forte per la configurazione della funzione legislativa. Nella formulazione proposta dall'art.11 della legge costituzionale n.3 del 2001 l'introduzione degli interessi degli enti territoriali all'interno del procedimento legislativo nazionale avverrebbe gradatamente. Ove tali interessi si pongano in contrasto con l'indirizzo politico di maggioranza, quest'ultima conserva comunque la possibilità di affermare la propria volontà. Tuttavia è indiscutibile l'apporto, non solo negativo, 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.

Inoltre non va sottovalutato il carattere sperimentale di tale innovazione. Essa obbligherebbe i livelli di governo territoriali a condividere le scelte legislative che più da vicino li riguardano; potrebbe rappresentare un'occasione per fluidificare il lavoro delle Conferenze (o della Conferenza, nel caso si proceda all'unificazione); soprattutto permetterebbe di apprezzare meglio la possibilità di uno sviluppo ulteriore verso un effettivo bicameralismo differenziato in senso territoriale.

Certo, non si può non osservare la situazione dell'attuale congiuntura politica. L'istituzione della Commissione integrata potrebbe 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 integrata potrebbe spingere l'attuale maggioranza (o una sua parte) a porre un veto silenzioso sull'istituzione della CPQR integrata. 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.

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».

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

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

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

I contributi di E.BALBONI, R.BIN, R.DE LISO, C.FUSARO, L.GIANNITI, S.MANGIAMELI, R.TOSI in
<http://www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titolov4.htm>