



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

**NOTE DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELL'ASSEMBLEA, DEI CONSIGLI REGIONALI E DELLE
PROVINCE AUTONOME
IN AUDIZIONE PRESSO IL COMITATO PARITETICO
DELLE GIUNTE DEL REGOLAMENTO DI CAMERA E
SENATO**

**ROMA 16 GENNAIO 2002
PALAZZO DI MONTECITORIO**



Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome

Art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001

1. L'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ⁽¹⁾ pone diversi problemi in ordine alla sua attuazione, i quali sono risolvibili esclusivamente attraverso una accurata lettura sistematica delle disposizioni della riforma regionale.

A tal proposito, si può osservare che la riforma sembra indicare un percorso costituzionale per l'evoluzione dei rapporti Stato-Regioni che dovrebbe passare attraverso la riforma del Parlamento.

In ordine al circuito della rappresentanza, perciò, l'art. 11 della Legge cost. n. 3 del 2001 – sia pure provvisoriamente – sembra costituire una innovazione sensibile, in quanto, non solo esclude che oramai questa possa essere ricondotta solamente alla Conferenza Stato-Regioni, o a quella unificata, ma contribuisce anche a ricollocarlo all'interno del Parlamento nazionale, riequilibrando, così, le relazioni tra Stato e Regioni.

2. Venendo ai problemi concreti, occorre considerare che anche se apparentemente quella conferita dall'art. 11 sembra una *facoltà* la disposizione va interpretata come prescrivente un *obbligo* costituzionale, in quanto si tratta di una scelta costituzionale – sia pure provvisoria e non completa – che tende a porre e a realizzare, contestualmente all'introduzione di un riparto dei poteri legislativi basato sulla competenza generale delle Regioni, un ulteriore carattere dell'ordinamento federale, e cioè: la partecipazione di queste ultime alla funzione legislativa dello Stato.

Con riferimento poi alla circostanza che l'art. 11 abbia attribuito il compito di definire la rappresentanza regionale e locale ai “regolamenti parlamentari” sono sorte delle incertezze, atteso che la consistenza della Commissione bicamerale sulle questioni regionali è stata definita sempre dalla “legge della Repubblica”, per disposto dell'art. 126, v.f. e n.f. Cost.. In particolare, all'interno della Commissione affari costituzionali della Camera, lo stesso Presidente *Casini* ha posto il problema che “la disciplina relativa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali dovrebbe articolarsi su una pluralità di livelli normativi. In particolare sul piano dei regolamenti parlamentari si rende necessario disciplinare l'attività della Commissione integrata nonché le conseguenze procedurali derivanti dall'espressione dei pareri della Commissione medesima”, mentre “sul piano legislativo appare necessario disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali chiamati a integrare la Commissione” ⁽²⁾.

¹ Secondo cui: 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'articolo 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.

² V. Resoconto della Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati del 16 ottobre 2001, il Presidente *Casini* ha anche affermato che “sul piano dell'attività della Commissione si prospetta la necessità di predisporre un apposito regolamento interno al fine di dare certezza procedurale alle relative deliberazioni e di disciplinare lo svolgimento delle sue attività in attuazione delle nuove disposizioni costituzionali”.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

L'idea di fare intervenire la legge della Repubblica, ai fini della previsione della partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ha dalla sua la logica sin qui seguita dall'ordinamento, che ha sempre visto nel regolamento parlamentare non il luogo di definizione della rappresentanza, ma quello di disciplina della procedura. Tuttavia, ha contro il disposto testuale dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

A prescindere da questo profilo, sarà opportuno che i regolamenti parlamentari si limitino a determinare il criterio quantitativo della rappresentanza regionale e locale, ma non anche quello qualitativo che dovrebbe essere rimesso comunque alla scelta delle Regioni, anche nel caso in cui gli Statuti regionali non abbiano disposto.

Lo stesso dicasi nel caso degli Enti locali, che a fronte della determinazione quantitativa da parte dei regolamenti parlamentari, la scelta della composizione della rappresentanza dovrebbe essere rimessa agli stessi per il tramite delle loro Associazioni (ANCI UPI). Allo Stato – sulla base del principio di autonomia – spetta di formare uno spazio di rappresentanza per le Regioni e gli Enti locali a questi compete di definirne la fisionomia.

3. Nella prospettiva che riconduce la sede di decisione (e di mediazione) al Parlamento e, particolarmente, ad un Parlamento che è in evoluzione verso una nuova dimensione della rappresentanza, sembra acquistare un particolare rilievo *il criterio di relazione tra Stato, Regioni e Enti locali*.

Con riferimento a questo profilo, va sottolineato come la Commissione parlamentare per le questioni regionali sia stata sinora espressione di un bicameralismo perfetto e di un Parlamento che, al di là delle diversificazioni delle leggi elettorali, nell'una come nell'altra Camera, ha rappresentato solamente la comunità nazionale e non le articolazioni della Repubblica, di modo che, in questa logica, si spiega anche il criterio paritetico di composizione della medesima (venti senatori e venti deputati).

Grazie all'innovazione dell'art. 11 si richiede che venga risolta, attraverso la determinazione del criterio di partecipazione delle Regioni, la composizione di un diverso equilibrio decisionale nella legislazione di pertinenza regionale, rispetto al quale la composizione attuale assume il ruolo di rappresentanza dello Stato. In ragione di ciò occorre sciogliere due questioni: la consistenza della rappresentanza regionale e la qualità della medesima.

3.1. Rispetto alla prima questione – tra le tante – sono prospettabili due diverse soluzioni: *a)* una rappresentanza regionale di quaranta membri, pari a quella statale; *b)* una rappresentanza regionale che sia prevalente rispetto a quella statale³). La prima è sicuramente meno innovativa, non si avvicina alla logica della Camera delle Regioni, cui l'*incipit* dell'art. 11 fa riferimento in una qualche maniera, e darebbe alla Commissione bicamerale un carattere arbitrale in ordine alla formazione del parere (e non del procedimento legislativo), che sarebbe formato con il concorso paritario della rappresentanza dello Stato e di quella delle Regioni. La qualcosa appiattirebbe il contributo regionale, ancor prima del manifestarsi di una divergenza di opinioni che possa essere superata con una approvazione del testo legislativo a maggioranza

³ Sembra per il vero doversi escludere l'ipotesi di una rappresentanza regionale ridotta rispetto alla rappresentanza statale, in quanto in questo caso la composizione della Commissione bicamerale ben difficilmente potrebbe dirsi funzionale ai compiti e alla logica del secondo comma dell'art. 11. Infatti, non avrebbe alcun senso, né l'acquisizione delle modifiche proposte da parte della Commissione referente, né il quorum della maggioranza assoluta dettato – concretamente – per superare la divergenza di opinioni con la rappresentanza regionale.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

assoluta. Si tratterebbe, perciò, di una lettura debole del disposto costituzionale, al limite della compatibilità con l'art. 11 della Legge cost. n. 3 del 2001.

La seconda, invece, ubbidirebbe di più alla volontà di una effettiva rappresentanza delle articolazioni della Repubblica in sede di Parlamento nazionale e sarebbe, perciò, più coerente con il disposto della norma costituzionale di cui si discute. Inoltre, la composizione integrata secondo un criterio di prevalenza regionale e locale 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.

Peraltro, la particolare composizione della rappresentanza "delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali" dovrebbe essere significativa per tutte le componenti.

3.2. La questione della qualità della partecipazione delle Regioni presenta una molteplicità di sfaccettature che devono essere considerate in modo distinto. In primo luogo, si pone il problema della composizione della rappresentanza regionale – di ogni singola Regione – considerando che sono possibili due alternative: *a*) una rappresentanza degli esecutivi regionali (Presidente della Giunta e Giunta regionale), secondo il modello del *Bundesrat* tedesco; *b*) una rappresentanza dei Consigli regionali (diretta o elettiva) più prossima all'originale modello del Senato americano.

L'ipotesi *sub a* sembra difficilmente praticabile nell'ordinamento italiano, sia nel caso di una attuazione dell'art. 11, e sia nel caso futuro di una riforma del Parlamento, in quanto nel sistema tedesco la rappresentatività degli esecutivi dei *Länder* si collega a due circostanze: una di fatto ed una istituzionale; la prima risiede nella stabilità (e nell'accettazione) del sistema dei partiti; la seconda trova espressione nella forma di governo parlamentare dei *Länder* che consente ai parlamenti regionali di svolgere un forte ruolo di controllo dei *Ministerpräsidenten* (⁴).

Nel caso italiano, sussistendo la possibilità di adottare forme di governo assai diverse ed anche lontane dal modello parlamentare (come nel caso dell'art. 122, ultimo comma, n.f. Cost.), una rappresentatività attribuita agli esecutivi regionali pregiudicherebbe l'equilibrio tra gli organi costituzionali della Regione.

Il modello *sub b* della rappresentanza di origine consiliare ubbidisce al principio del parallelismo tra i legislativi ed appare un momento di riequilibrio dei poteri dei Consigli regionali, rispetto alla condizione sperequata in cui le disposizioni transitorie della legge cost. n. 1 del 1999 li hanno posti. Questa soluzione, legata peraltro alla teoria della divisione dei poteri, appare perciò da preferire.

3.3. Connesso alla qualità della partecipazione regionale sono le regole con cui le Regioni e gli enti locali si rapportano tra loro all'interno della rappresentanza che si concorre a formare. Da questo punto di vista le questioni sono due, distinte e, allo stesso tempo, incrociate: la prima è se le Regioni e gli enti locali partecipano con una delegazione eguale, oppure con una rappresentanza rapportata ad un criterio di proporzione che tenga conto della grandezza territoriale, nel numero delle province e dei comuni, della popolazione residente, ecc.. E' evidente come le due prospettive siano culturalmente e istituzionalmente diverse: la prima rappresenta gli enti (lo Stato e le Regioni e gli Enti locali) in quanto tali e li presuppone

⁴ E' significativo che nella vasta letteratura tedesca sull'argomento esista solo un articolo sull'ipotesi di una eventuale riforma basata sull'elezione diretta del *Ministerpräsident* del *Land* (H.H. KLEIN, *Direktwahl der Ministerpräsident*, in *Festschrift für Martin Kriele*, München 1997, 573).



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

corrispondenti; la seconda rappresenta i territori e le popolazioni con le loro diversificazioni (numeriche) e corrisponde ad una fase dell'evoluzione degli ordinamenti federali in cui il processo di *Unitarizierung* è già molto progredito.

3.4. L'altra questione attiene al modo di operare delle Regioni e degli Enti locali all'interno della Commissione bicamerale per le questioni regionali, e qui le soluzioni possibili sono nuovamente due: che le Regioni e gli Enti locali agiscano come entità unitarie e si esprimano con un voto regionale-locale, oppure che i componenti della rappresentanza regionale e locale agiscano come membri autonomi del collegio che concorrono ad integrare e dispongono di un voto individuale. Non è inutile osservare, in proposito, che la prima soluzione è da collegare ad un sistema in cui le Regioni e gli Enti locali hanno una rappresentanza variabile in ragione dei criteri di grandezza; mentre la seconda si accorda meglio con il canone della rappresentanza eguale.

Un ulteriore profilo, all'interno di questo tema, è dato dal modo in cui si costruisce nel complesso l'intero sistema della Commissione bicamerale, e cioè: se agisce come un collegio di rappresentanza unico, al cui interno i componenti parlamentari e i componenti regionali e locali agiscono a prescindere dalla loro derivazione; oppure, se la Commissione viene organizzata come un insieme di rappresentanze distinte, che agiscono autonomamente e che consentono la formazione del parere solo con un accordo delle diverse componenti (statale e regionale e locale), o con la prevalenza dell'opinione di una componente rispetto a quella delle altre, ad esempio della componente regionale e locale rispetto a quella statale.

Il tema, alquanto complesso, in realtà è collegato al modo in cui si costruisce la questione del dimensionamento della Commissione bicamerale, sopra accennata, e richiede anche che venga scelto il senso di direzione dell'art.11, se sede di mero raccordo, o di rappresentanza delle Regioni e delle autonomie territoriali, che partecipano alla legislazione della comunità statale.

4. Il profilo da ultimo considerato ha un significato anche in ordine alle regole di funzionamento della Commissione, soprattutto in relazione alla non felice dizione dell'art. 11. Infatti, la norma prevede che, qualora si abbia un "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 può superare la diversità di opinioni con una "delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti". Nulla dice la disposizione in commento circa l'ipotesi in cui la Commissione referente si conformi al parere o alle modifiche formulate e in Assemblea siano approvati emendamenti e, in particolare, se queste modifiche debbano essere approvate con la maggioranza semplice dei votanti o con quella assoluta dei componenti.

E' evidente, perciò, che chi ritiene che la nuova Commissione parlamentare per le questioni regionali sia una semplice sede di raccordo, tenderà a svincolare dal peso del parere *conformativo* l'Assemblea, ritenendo assolto l'obbligo della norma costituzionale con il semplice adeguamento da parte della Commissione referente, lasciando libera l'Aula di modificare il testo legislativo con la maggioranza semplice; mentre, chi considera la Commissione bicamerale integrata come una vera e propria sede di rappresentanza, spingerà il peso del suo parere sino all'interno dell'Assemblea, per cui – nonostante il silenzio della norma costituzionale – la riforma dell'art. 11 avrebbe prodotto un irrigidimento dell'intero procedimento legislativo e, oltre alla conformazione della Commissione, si richiede che anche gli eventuali emendamenti in Aula dovrebbero essere assunti con la maggioranza qualificata, come nel caso del mancato adeguamento della Commissione referente. La questione anche in



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

questo caso è solo apparentemente opinabile, in quanto – ad ammettere la prima interpretazione – sarebbe facile giungere ad una soluzione in frode della norma costituzionale. Infatti, potrebbe darsi un accordo per il quale le forze politiche parlamentari accoglierebbero sempre in sede di Commissione referente le obiezioni delle Regioni e degli enti locali, riservandosi di ripresentare in Aula gli emendamenti, aggirando in questo modo il vincolo della maggioranza assoluta dei componenti.

E' bene precisare a questo punto che la soluzione più consona circa il carattere *conformativo* del parere, sia per la Commissione referente, e sia per l'Assemblea, non importa in alcun modo un cambiamento di natura giuridica delle disposizioni prodotte con il particolare procedimento dell'art. 11, dal momento che queste non diventano norme regionali, o norme miste (statali-regionali). Le disposizioni prodotte con il procedimento dell'art. 11, infatti, danno pur sempre luogo a norme statali.

Questa affermazione resta valida anche nel caso in cui si affermi che il procedimento *ex art. 11* si differenzia da quello ordinario, in quanto fa riferimento ad un atto complesso, non solo delle due Camere, ma anche della Commissione bicamerale integrata, intesa come terzo organo legislativo. Infatti, anche ad ammettere questo modo di ragionare, non potrebbe sfuggirsi all'osservazione che comunque questo terzo organo si situerebbe all'interno dell'organizzazione del legislatore statale e che la partecipazione regionale e locale rappresenterebbe un apporto alla funzione legislativa statale e non una regionalizzazione di questa.

Resta il fatto che “sino alla revisione del titolo I della parte seconda della Costituzione” – diversamente da quanto si sarebbe potuto dire per il Senato integrato, previsto nella proposta della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – non sembra possibile parlare in alcun modo della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata come di un terzo organo legislativo. Infatti, il procedimento dell'art. 11 sembra correttamente collocarsi *a latere* del procedimento legislativo, atteso che il parere espresso deve essere fatto proprio dalla Commissione referente con un atto di adeguamento e non può direttamente incidere sul testo che viene trasmesso in Aula. Di conseguenza, l'art. 11 non snatura il procedimento legislativo, ma ne comporta una rigidità, per cui l'atto parlamentare si deve considerare atipico e rinforzato, tanto se viene prodotto conformemente al parere (che renderebbe questa fonte confrontabile alla legge previa intesa), quanto se viene approvato con la maggioranza assoluta dei componenti (atteso che la maggioranza qualificata è un segno caratterizzante l'atipicità e la particolare forza giuridica della fonte).

5. E' appena il caso di accennare, infine, alle questioni che si pongono rispetto all'ambito di operatività della Commissione integrata. La disposizione costituzionale fa riferimento ai progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione.

Va sottolineato che, mentre il precedente riparto delle competenze era essenzialmente statico e basato sul canone della “materia”, le nuove disposizioni del Titolo V introducono un riparto delle competenze di tipo *dinamico*, basato essenzialmente su tre elementi: le enumerazioni delle materie (esclusiva dello Stato e concorrente delle Regioni); i poteri funzionali e le competenze trasversali dello Stato; e la contrattazione delle competenze da parte delle Regioni attraverso la clausola di asimmetria (art. 116, comma 3, n.f. Cost.).

A prescindere dall'approfondimento che il tema del riparto delle competenze richiede, è utile sottolineare in questa sede che – in un quadro così delineato – la partecipazione della Commissione alle attività legislative appare più estesa di quanto il testo dell'art. 11 non lasci intravedere, essenzialmente per effetto della materia concorrente relativa ai “rapporti con l'Unione europea delle Regioni”, la quale consentirebbe delle interferenze, per connessione, con



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

un complesso di oggetti della legislazione in via di principio rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni.

Analoghe considerazioni, poi, dovrebbero valere per le azioni che si rendono disponibili per lo Stato *ex art. 119, comma 5, n.f. Cost.*, con la destinazione di risorse aggiuntive, o l'intervento speciale, le quali, essendo legittimate in modo funzionale e riguardando la necessità di “provvedere a scopi *diversi dal normale esercizio delle ... funzioni*” delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, consentono modificazioni e interferenze di rilievo anche dell'ambito di competenza legislativa regionale.

In considerazione di ciò, assumono un rilievo non indifferente i tempi e i modi di attuazione dell'art. 11 della Legge cost. n. 3 del 2001.