



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

**Congresso delle Regioni
Prima sessione 2002, 10 e 11 aprile 2002
Sala del Mappamondo – Palazzo Montecitorio – Roma**

Intervento del Presidente Nicola Mancino
Coordinatore del Comitato per le Giunte per il regolamento di Camera e Senato

Chiedo scusa se ho rivoluzionato i tempi dei vostri lavori, ma sopravvengono sempre esigenze di presenza sul piano parlamentare. Sono però in condizioni di poter dire a che punto è la riflessione del Comitato ristretto delle Giunte rispettive di Camera e Senato e che cosa attende ancora per rendere definitiva una conclusione. Se parlo di conclusione dico che oggi è l'ultima seduta utile sia per prendere atto di convergenze ma sia anche per prendere atto di una non disponibilità ad un testo concordato. I testi concordati sono sempre da preferire, soprattutto quando si trasferiscono all'interno delle Giunte per il regolamento del Senato e della Camera. Noi abbiamo chiuso i lavori del Comitato, anche se abbiamo lasciato aperto il Comitato nell'ipotesi di valutazione diversa o da parte del Senato o da parte della Camera.

Siamo partiti dalla considerazione che la legislazione deve prendere avvio da norme costituzionali che hanno novellato il 117 e successivi, partendo da due punti fermi: il 117 e il 118. Il 117 dà alle Regioni una presunzione di competenza generale, quindi ribaltando la presunzione di competenze in testa allo Stato, lasciando allo Stato una competenza esclusiva nelle materie che sono elencate dalla nuova norma costituzionale e valutando la portata della legislazione concorrente di cui al terzo comma del 117. Non poteva sfuggirci la portata del 118 che attribuisce ai Comuni l'attività amministrativa salvo che per ragioni di differenziazione e per ragioni di valutazione da parte delle Regioni l'attribuzione a se stesse di alcune attività amministrative — noi diciamo di eccellenza — tra il 117 e il 118 c'è una valutazione di attività legislativa piena da parte delle Regioni, di attività legislativa di merito da parte delle Regioni secondo principi fondamentali di cui al terzo comma dell'art. 117. I principi fondamentali dovrebbero essere dettati, se dettati, dal legislatore nazionale.

Per quanto riguarda l'attività amministrativa, l'abbandono della gestione da parte delle Regioni salvo che per attività rilevanti, non altrimenti esercitabili a livello di



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

Province o a livello di Comuni. Quindi, cadendo il terzo comma dell'art. 118 della Costituzione c'è da valutare che secondo il principio di sussidiarietà l'attività amministrativa è propria dei Comuni per attribuzione diretta, propria dei Comuni nelle materie di competenza regionale, propria dei Comuni nelle materie a legislazione concorrente Stato-Regioni.

Quello che posso sottolineare è che c'è una tendenza alla riappropriazione, come è sempre avvenuto nella storia del Parlamento. Anche nel 1977, trasferite alle Regioni per materie organiche competenze, poi il legislatore nazionale se ne è riappropriato parzialmente, con conflitti molto limitati, comunque con conflitti, dinanzi alla Corte costituzionale. So che già ci sono conflitti dinanzi alla Corte costituzionale per attività legislativa, o in occasione della legge di bilancio o in occasione di alcune leggi che riguardano prevalentemente infrastrutture.

Andiamo adesso alla regolamentazione. Voi sapete che l'art. 11 affida ai regolamenti l'organizzazione dell'esercizio dell'attività legislativa concorrente, però con una premessa: che i regolamenti delle Camere "possono". Per concorde valutazione da parte delle Giunte dei regolamenti di Camera e di Senato ma per concorde valutazione, conseguentemente, dei presidenti del Senato e della Camera quel "possono" è diventato ormai un "devono", cioè non c'è più una facoltà ma c'è l'esercizio di un'attività dovuta da parte delle Giunte del regolamento e successivamente delle Assemblee in tema di allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali. La Commissione bicamerale per le questioni regionali per un certo periodo funzionava soltanto, eventualmente, in occasione di un esercizio di potere di scioglimento ai sensi dell'art. 126 della Costituzione. Per fortuna non c'è stato mai questo conflitto fra il centro e la periferia, e le Regioni, però nel corso del tempo, per le questioni riguardanti competenze regionali i regolamenti si sono articolati, sia quello della Camera, sia quello del Senato attribuendo una ulteriore competenza: non più il 126 della norma costituzionale ma anche le questioni di competenza delle Regioni.

A noi è sembrato in un primo momento, da parte di tutti — e parlo dei componenti delle Giunte del regolamento di Camera e Senato — che fosse pacifico che le materie di competenza regionale dovessero trovare un'attività nella Commissione allargata. Quindi non soltanto quelle di cui al terzo comma dell'art. 117, legislazione



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

concorrente, ma anche tutte le altre questioni. Siamo partiti — almeno io resto convinto di tanto — dalla considerazione che se nella legislazione concorrente c'è bisogno del parere della Commissione bicamerale allargata, nelle materie di competenza delle Regioni — non di competenza dello Stato — a forziori fosse competente sempre la Commissione bicamerale allargata. Questo è sembrato pacifico per tutti fino alla penultima riunione del Comitato, poi qualcuno ha sollevato il problema, ma se noi leggiamo attentamente l'articolo 11 della norma costituzionale dovremmo ricavare che la Commissione bicamerale allargata è competente esclusivamente nella legislazione concorrente. Siamo rimasti con questa postilla da affidare alla riflessione delle Giunte integrali di Camera e Senato, ma abbiamo chiuso i lavori.

Personalmente ritengo che disciplinando le procedure per l'emanazione del parere della Commissione allargata non potessimo non differenziare tra il parere eventualmente negativo della Commissione bicamerale allargata in materia di legislazione concorrente dal parere eventualmente negativo su proposte di legge del Governo o dei parlamentari in materia di competenza non esclusiva dello Stato, perché ci possono essere materie che vengono regolate da disegni di legge con interferenza nell'attività propria delle Regioni.

Salvo che dobbiamo risolvere questo problema: mi auguro con la convergenza di tutti i gruppi parlamentari presenti nelle Giunte del regolamento, sia nel caso di legislazione concorrente sia nel caso di disegni di legge invasivi di competenze regionali la Commissione allargata dovrebbe sempre esprimere il proprio parere.

Poiché la norma costituzionale consente anche di conoscere le conseguenze del parere eventualmente negativo della Commissione Bicamerale allargata, abbiamo anche disciplinato le ipotesi conseguenti, sia di fronte all'aula sia di fronte alle Commissioni. perché le Commissioni si possono trovare di fronte ad una sede legislativa o deliberante o redigente. In questa ipotesi, senza il parere della Commissione integrata non è possibile far avanzare una legislazione di principio, perché si tratta di legislazione di principio da parte del Parlamento, su proposta del Governo, su proposta di singoli gruppi parlamentari o di singoli parlamentari. Quindi, senza quel parere non può procedere ulteriormente l'attività in sede deliberante-legislativa o in sede redigente.



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

Poi c'è la valutazione della rilevanza dell'emendamento, in materia sempre di competenza a legislazione concorrente, presentato dinanzi alla Commissione o dinanzi alle Camere. Dinanzi alla Commissione c'è bisogno della trasmissione dell'emendamento alla Commissione; dinanzi alle Camere il Presidente dell'Assemblea assegna un termine alla Commissione integrata e aspetta il suo parere. Se il parere fosse favorevole nulla quaestio; se il parere fosse negativo, il parere negativo della Commissione comporta automaticamente la registrazione in dissenso dell'aula a maggioranza assoluta dei componenti. Quindi c'è questo filo che regge il rapporto Commissione integrata-Parlamento. Se c'è parere conforme non c'è questione, se c'è parere difforme l'aula può dissentire dal parere difforme della Commissione integrata se è presente la maggioranza assoluta dei componenti. Bisogna tener conto che c'è una maggioranza parlamentare che regge il governo, quindi per contemperare e per evitare una sovrapposizione delle rappresentanze delle Regioni e degli enti locali si è posta, a monte, una salvaguardia: per esprimere il parere eventualmente negativo della Commissione integrata c'è bisogno della presenza della metà più uno della originaria Commissione parlamentare e della metà più uno dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, sicché, se dovessero partecipare 42 rappresentanti del Parlamento e delle Regioni nel modo come vi ho detto, per avere il parere negativo bisogna raggiungere i 23 voti. Rispetto a 80 non sono molti.

Adesso la Commissione parte dalla considerazione di abbandonare la strada legislativa, perché con la strada legislativa avremmo potuto diversamente disciplinare anche il rapporto: anziché avere 40 parlamentari — 20 Camera, 20 Senato — potevamo avere anche meno parlamentari, però per come è articolata la norma costituzionale i rappresentanti delle Regioni sono 22: 20 a livello di Consiglio regionale e 2 a livello di Province autonome di Trento e di Bolzano. Per avere un equilibrio Parlamento-rappresentanze territoriali si è configurata la presenza di 40 componenti, di cui 22 delle Regioni e 18 degli enti locali. Gli enti locali sceglierebbero la loro rappresentanza attraverso l'Anci e l'Upi, in misura rispettivamente di 13 e 5 per le Province, perdendo una rappresentanza l'Anci e una rappresentanza l'Upi rispetto alla Conferenza integrata dove ci sono 14 rappresentanti dei Comuni e 6 rappresentanti delle Province. C'è una raccomandazione all'Anci, perché la questione non interessa direttamente le Comunità



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

montane, di selezionare un rappresentante dei Comuni che sia contemporaneamente anche rappresentante delle Comunità montane.

C'è un equilibrio Parlamento-rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, c'è un equilibrio anche nella emissione del parere tra Parlamento e rappresentanze territoriali, c'è una rilevanza del parere, perché quando fosse negativo le Assemblee potrebbero superarlo soltanto attraverso la maggioranza assoluta dei componenti.

Che cosa registro? Che essendo stata purtroppo approvata a maggioranza le norme costituzionali o le norme costituzionali, probabilmente si sarebbe avuto un diverso orientamento. Se queste norme costituzionali fossero state poste all'attenzione del Parlamento almeno un anno prima delle elezioni e non in limite mortis della XII legislatura, avremmo avuto probabilmente anche un atteggiamento diverso. Ma non voglio scendere sul terreno delle valutazioni politiche per quanto riguarda le novità costituzionali che sono state approvate dal Parlamento nella XIII legislatura, dico soltanto che sarebbe un errore ritenere la Commissione Bicamerale integrata sostitutiva della Camera delle Regioni e delle autonomie. Si tratta, nelle more — perché così dice l'articolo 11 —... (*fine nastro*)

...anche le successive riforme che dovessero intervenire e che sono già presenti come proposta sul piano parlamentare. Prima avverrà meglio sarà, anche per realizzare una solidarietà istituzionale in termini di cooperazione fra Parlamento nazionale-Governo, Governo-Regioni (già c'è la Conferenza), Governo-Regioni-enti locali (già c'è la Conferenza), ma meglio sarà per realizzare una solidarietà di tipo istituzionale a livello di territorio, perché se è vero che è stata abrogata la norma relativa all'interesse nazionale in testa allo Stato, tuttavia dalle audizioni conoscitive — sono venute anche le Regioni, anche il Presidente Louvin — che noi abbiamo fatto al Senato è rilevante l'opinione di giuristi e di operatori delle istituzioni che l'interesse nazionale non è venuto meno. Peraltro l'interesse nazionale sarà presente soprattutto quando saranno presentati a livello di Parlamento disegni di legge sui principi fondamentali, perché è vero che in mancanza di principi fondamentali possono egualmente legiferare le Regioni, ma ad evitare una legislazione a macchia di leopardo, pur nella distinzione delle specificità territoriali e molte volte etnico-culturali, avere una legislazione di principi fondamentali alla base della legislazione concorrente dà anche una traccia,



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

fermo restando l'autonomia esclusiva delle Regioni per quanto riguarda competenze di carattere generale che non sono di legislazione concorrente, non sono esclusive da parte dello Stato. Questo sarà non tanto materia di regolamentazione, sarà materia anche di buoni rapporti istituzionali fra Governo e Parlamento nazionali e fra Governo e Assemblee regionali. Posso dirvi che non abbiamo ritenuto congrua la sollecitazione che ci è provenuta da parte della Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali quando ci hanno sollecitato l'interpretazione corretta di chi rappresenta le Regioni. Noi non abbiamo avuto nessun dubbio che a rappresentare le Regioni siano sempre i presidenti delle Giunte regionali ma sul piano del corretto rapporto a livello della Commissione parlamentare ciascuna Regione si sceglie il proprio rappresentante, che può essere il presidente della regione, che può essere il presidente del Consiglio regionale, che può essere un consigliere regionale. Vi dico soltanto che quando andrete a fare la scelta non potrete non tener conto che questa Commissione integrata, almeno per i primi anni potrebbe lavorare due giorni, tre giorni, qualche volta anche più giorni alla settimana, e la pretesa di difendere gli interessi della Regione e di essere presenti nella Commissione Bicamerale a noi è sembrata eccessiva. Oltretutto la lettera della norma costituzionale ci ha obbligato a tener conto che ciascuna Regione nella propria autonomia si sceglie il proprio rappresentante all'interno della Commissione Bicamerale. Questo è il lavoro che noi abbiamo fatto, speriamo di poterlo portare avanti con il consenso non solo dei Consigli regionali ma anche di tutte le Giunte regionali. Vi ringrazio.

Dibattito

RICCARDO NENCINI. Solo una domanda al carissimo amico Presidente Mancino. Siccome è stato sufficientemente chiaro, provo a fargli dire ancora qualcosa di più. Cosa intende con il termine "Regione"? Scusi la domanda, ma altrimenti l'avrebbero posta a noi e mi permetto di avanzarla. Noi immaginiamo che debbano essere le Assemblee a decidere chi le rappresenta.



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

NICOLA MANCINO, *Coordinatore del Comitato per le Giunte per il regolamento di Camera e Senato*. Su questo abbiamo fatto una battaglia all'unanimità, perché non c'è stata, all'interno del Comitato delle Giunte per il regolamento alcuna distinzione. C'è stata una provocazione, perché dall'esterno si è sollecitata un'attenzione su chi rappresenta la Regione, ma chi rappresenta la Regione è cosa diversa da chi viene in Parlamento a rappresentare la Regione nella Commissione integrata per la legislazione concorrente. Questo è pacifico anche da parte di tutti i gruppi parlamentari. Può darsi che avremo sollecitazioni a chiarimenti, però io non ho alcuna difficoltà a dire che, come vi ho esposto le ragioni per le quali abbiamo affidato alle singole Assemblies regionali la scelta del consigliere regionale, così non vediamo la ragione per la quale, dopo avere stabilito un corretto rapporto tra il Governo centrale e il Governo regionale, a noi non sembra che possiamo andare al di là nel ritenere che i presidenti delle Giunte regionali si debbano occupare anche del compito della legislazione concorrente che è materia di esclusiva competenza — sia pure, in termini di proposte, anche delle Giunte — dei Consigli regionali.