

VII
PRIMI SPUNTI INTERPRETATIVI DELL'ORDINAMENTO
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE
QUESTIONI REGIONALI DOPO LA L. COST. 3/2000

SILVANO LABRIOLA *

1. LA INTEGRAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI. LE FONTI

L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (riforma del Titolo V della costituzione) dispone che la commissione parlamentare per le questioni regionali possa essere integrata da rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali (province, comuni e città metropolitane, come sono individuate le predette del nuovo testo dell'articolo 114 della costituzione dalla riforma), per esprimere pareri sui progetti di legge nelle materie rimesse alla competenza legislativa concorrente delle regioni, nonché sui progetti di legge relativi alla autonomia finanziaria delle regioni e delle autonomie locali nella nuova disciplina disposta dalla riforma all'articolo 119 della costituzione.

L'articolo 11 attribuisce poi una determinata efficacia a tali pareri, che incidono sul procedimento legislativo, come si vedrà nel seguito.

La riforma non altera né la posizione né la natura della commissione per gli affari regionali, pacificamente definita organo dello Stato, costituita, come espressamente prescritto in costituzione, secondo legge. La riserva di legge, che deroga la fonte del regolamento parlamentare altrimenti applicabile in quanto si tratta di una commissione bicamerale, ha per oggetto la composizione della commissione.

Le fonti che disciplinano l'ordinamento della commissione sono, oltre la legge ordinaria in forza della riserva appena richiamata, le norme costituzionali per

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Napoli "Federico II".

ciò che attiene alle attribuzioni, e per ogni altra fattispecie le disposizioni dei regolamenti parlamentari. La commissione peraltro può assumere ulteriori competenze che si aggiungono a quelle costituzionalmente devolute, se ciò dispongono i regolamenti delle due camere, o la prassi.

L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non modifica il sistema delle fonti che si è delineato riguardo alla commissione.

2. IL CARATTERE NON FACOLTATIVO DELLA INTEGRAZIONE DELLA COMMISSIONE E SDOPPIAMENTO DELLE SESSIONI

L'espressione "può", riferita alla ipotesi della integrazione della commissione per le questioni regionali nel testo dell'articolo 11 della riforma, non deve intendersi come mera facoltà, ma come espressione prescrittiva, nel senso che deroga il divieto di comprendere nel collegio membri non appartenenti ad una delle due camere, divieto che diversamente sarebbe insuperabile, trattandosi di commissione parlamentare. In effetti, si tratta di norma strumentale indispensabile per lo svolgimento delle competenze legislative dello Stato e delle regioni che l'articolo 117, comma 3 della costituzione, nel nuovo testo della riforma del 2001, reca quanto alla competenza c.d. concorrente; nonché per la normazione in materia di finanza pubblica, dello Stato, delle regioni, e delle autonomie locali, ex articolo 119 della costituzione, nella stesura ora profondamente innovata.

L'articolo 11 della riforma del 2001 dispone una duplice composizione della commissione. Una prima composizione ristretta, consistente di venti deputati e di venti senatori, è quella già prevista dalle norme vigenti prima della riforma, ed è implicitamente confermata. I componenti della commissione sono nominati dai presidenti delle camere, osservando criteri di proporzionalità (*scilicet* tra i gruppi parlamentari: articolo 52, legge n. 62 del 1953, e successive disposizioni della legge n. 1084 del 1970).

La riserva di legge disposta dall'articolo 126 della costituzione sui modi di composizione della commissione non si estende peraltro alla fattispecie della sua integrazione, come si è ricordato, mentre vi è espresso rinvio al regolamento parlamentare. Sulla natura di tale rinvio, non vi è argomento alcuno per dubitare che si tratti di un caso rientrante nella più generale riserva di regolamento parlamentare, ad esclusione pertanto della legge.

Un primo punto fermo risulta questo: la commissione per le questioni regionali mantiene la sua identità nel regime fissato prima della riforma, mentre la composizione si sdoppia. Gli organi direttivi della commissione sono regolati dalle disposizioni previgenti la riforma, che prevedono la elezione da parte della

commissione del presidente, di due vicepresidenti e di due segretari, scelti fra i parlamentari che la compongono.

Una seconda composizione allargata risulta dalla integrazione della commissione con i rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, nei modi la cui definizione è rinviata alle disposizioni dei regolamenti parlamentari (articolo 11, legge costituzionale n. 3 del 2001), e non alla legge.

3. LA PARITETICITÀ DELLA COMPOSIZIONE INTEGRATA E LA FUNZIONE DI GARANZIA

Quanto ai rapporti numerici tra membri parlamentari della commissione, e membri rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, in mancanza di una norma espressa, conviene procedere alla ricerca di eventuali principi sistematici racchiusi nella revisione organica del Titolo V della costituzione, applicabili all'oggetto, dai quali possa desumersi la regola che stabilisca un criterio univoco per definire tale rapporto (e inoltre il criterio di ripartizione tra i distinti livelli delle autonomie territoriali). In mancanza di principi applicabili, dovrebbe concludersi nel senso che la fissazione di regole e criteri sia affidata alla libera determinazione della disciplina ordinamentale delle camere. Sarebbe quest'ultima una ipotesi di decostituzionalizzazione, atipica per più di un profilo, non però da escludersi in astratto, visti i caratteri e i lineamenti formali a dir poco inusitati della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La riforma qualifica il potere consultivo della commissione nella composizione integrata in funzione di garanzia rivolta al rispetto delle competenze legislative delle regioni, e dell'autonomia finanziaria delle regioni e delle autonomie locali da parte del parlamento; e non, evidentemente, l'inverso. Il parere incide sul procedimento legislativo parlamentare e, come si ricorderà oltre, esso è munito di speciale efficacia che a questo stesso fine appare preordinata.

Rafforzano queste affermazioni due ordini di argomenti, riferiti l'uno alla esperienza storica dell'attuazione delle regioni di diritto comune, l'altro alla cosiddetta transitorietà della disciplina contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Riguardo al primo ordine, si può osservare che lo svolgimento delle istituzioni regionali, nella prassi intercorsa tra la prima attuazione nel 1970 e la riforma attuale, indica nella invasione da parte del parlamento dell'ambito della competenza legislativa concorrente, che è la sola forma di potestà legislativa delle regioni di diritto comune, una delle cause primarie della compressione dell'autonomia regionale (mancata definizione delle leggi cornici, microlegislazione statale abusivamente sostitutiva della legge regionale, ecc.).

Lo Stato ha disciplinato i principi fondamentali, e contemporaneamente ha dato vita ad una copiosa legislazione di dettaglio, sovvertendo la distribuzione di competenze fissata nell'articolo 117 della costituzione: il parlamento così ha agito, in perfetta intesa con il governo, che per conto suo si è ispirato a questa stessa tendenza nell'uso dei poteri di decretazione d'urgenza e di decretazione delegata, né si è avuta un'apprezzabile azione di contrasto da parte degli organi di garanzia costituzionale, corte costituzionale e presidente della Repubblica.

L'andamento della legislazione in materia di finanza regionale ha osservato lo stesso orientamento, capovolgendo il rapporto tra finanza propria e finanza derivata, con il rendere la prima eccezionale invece che comune, e operando l'inverso per la seconda, contro ciò che disponeva l'originaria formulazione dell'articolo 119 della costituzione. Inoltre, sempre in contrasto con la disciplina costituzionale, si è generalizzata l'imposizione del vincolo di destinazione del trasferimento delle quote trasferite dal bilancio dello Stato a quello delle regioni.

Restringendo l'autonomia regionale per ciò che attiene la raccolta e la distribuzione delle risorse si è ulteriormente compressa l'autonomia politica delle regioni, poiché l'autonomia finanziaria ne è il presupposto indefettibile.

È ragionevole presumere che il legislatore costituzionale, di ciò perfettamente consapevole, abbia inteso frapporre forme di garanzie idonee a meglio prevenire il riprodursi della prassi descritta, all'atto di definire una revisione dell'intero Titolo V della costituzione, che lo stesso legislatore dichiara ispirata ad una linea di forte ampliamento dell'autonomia regionale, se non proprio di stampo federalistico, e così positivamente delibera, malgrado non poche contraddizioni.

Quanto al secondo ordine di argomenti, si pone in evidenza una pur singolare qualificazione di transitorietà della riforma, cui lo stesso legislatore costituzionale fa esplicito cenno. Infatti, l'articolo 11 premette questo atipico esordio, che testualmente enuncia: "sino alla revisione delle norme sul titolo I della parte seconda della Costituzione", ecc.

Per la prima volta accade che in una legge di revisione costituzionale si introduca la discutibile formulazione che sempre più frequentemente ricorre nella legislazione ordinaria più recente, che non ha all'evidenza alcun valore formale, essendo del tutto priva di giuridicità, e che sarebbe forse più appropriato dichiarare inammissibile e preclusa al voto parlamentare, per questi suoi caratteri (e in ogni caso è tale da attirarsi una ben meritata censura dal punto di vista del corretto *drafting* legislativo).

Nel caso dell'articolo 11, la formula della c.d. transitorietà ha però un significato che è indirettamente utilizzabile sul piano interpretativo, perché permette di affermare che la legge di revisione è posta nel dichiarato intento di uniformare, in futuro, l'ordinamento del parlamento ai suoi stessi principi, nella direzione della forma federale dello Stato.

Ciò giustifica, per un verso, la implicita rinuncia al ricorso ad una di quelle figure costituzionali, come la creazione della camera delle regioni, o degli Stati, o dei *Länder*, che nelle forme federali sono rivolte a tutelare il decentramento nella stessa organizzazione costituzionale. Per un altro verso, si fa luce una chiave interpretativa della soluzione di ripiego adottata con la previsione della composizione integrata della commissione per le questioni regionali, e delle attribuzioni assegnatele. Sarà più preciso, a questo punto, riferirsi a due distinte sessioni della commissione, che, come si è detto, in quanto organo non si sdoppia: la sessione ristretta, che corrisponde alla composizione originaria di soli membri del parlamento, e che è competente per le fattispecie previste prima della riforma, e la sessione integrata, che rientra nella previsione della riforma, con l'aggiunta dei rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, che esercita la funzione consultiva nel procedimento legislativo parlamentare per i casi previsti dalla riforma.

4. *SEGUE*. UN CASO DI AUTOTUTELA DELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE

Quanto osservato consente di pervenire ad una prima conclusione sui criteri per definire la composizione della commissione nella sessione integrata.

Per la coerenza interna della disciplina positiva che pur sempre deve presumersi, è da escludere la ipotesi di un rapporto tra membri parlamentari e membri laici, ossia i rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, che sia nel senso di una prevalenza numerica dei primi sui secondi. Diversamente, il fine della garanzia come si è ricostruito non sarebbe perseguito, la integrazione dei membri laici risultando, in concreto, non sufficiente allo scopo e, di fatto, degradata a mera innovazione priva di efficacia.

Nemmeno tuttavia può concludersi nel senso della prevalenza numerica dei membri laici su quelli parlamentari. Se questo avesse voluto il legislatore costituzionale, avrebbe orientato la sua decisione verso le forme strumentali prima richiamate, creando un organo *ad hoc*, prevalentemente se non integralmente espressivo della volontà e degli interessi dei soggetti del decentramento: ma questo non è stato voluto, ma (presumibilmente) "rinviato".

In effetti, la previsione della sessione integrata della commissione si fonda sulla comparazione paritaria di un duplice valore. Da un lato, si affida al parlamento un'attività di autonoma garanzia dell'ordine delle competenze di normazione primaria (elemento di continuità, rispetto al sistema previgente la riforma); da un altro lato si riconosce la concorrente attività dei rappresentanti dei soggetti del decentramento, in quanto rivolta, in nome della tutela delle proprie competenze, a questo stesso fine.

Alla luce di questa premessa vanno inquadrati i due casi generali della funzione consultiva assegnata alla sessione integrata, che sono i progetti di legge riguardanti le materie previste nel terzo comma dell'articolo 117, riservate alla competenza legislativa concorrente delle regioni, e quelli relativi all'articolo 119, concernenti l'autonomia finanziaria delle regioni. Queste sono le fattispecie nelle quali la prassi repubblicana segnala la maggior necessità di tutela dell'autonomia regionale, resa ancor più acuta per la progressiva incidenza delle fonti dell'Unione europea nel sistema normativo italiano.

Si delinea altresì una ipotesi definitoria della posizione e della natura della commissione bicamerale nella sessione integrata, quale *organo di collaborazione tra Stato e regioni, tra parlamento e consigli regionali, per la autotutela del principio di legalità costituzionale nell'esercizio della potestà legislativa delle camere*.

I principi sistematici desumibili dalla riforma del 2001 sembrano dunque racchiudere la regola inespresa in forza della quale il rapporto numerico tra membri parlamentari e membri laici integrati è paritetico: in questo senso può correttamente disporre la relativa norma regolamentare.

Quanto al rapporto tra i rappresentanti delle regioni e quelli delle autonomie locali, che pure dovrà essere definito dai regolamenti parlamentari, si dovrà tenere conto del fatto che la riforma rafforza la posizione delle autonomie locali nell'ordinamento, oltre che per alcune qualificazioni edittali di inusitata solennità, che si sono attirare severe critiche nella letteratura, soprattutto in forza di disposizioni generali propriamente normative, tra le quali l'applicazione del principio di sussidiarietà nella determinazione delle competenze e i lineamenti del sistema della finanza pubblica.

Risulterà pertanto equilibrato e coerente al nuovo sistema del Titolo V della seconda parte della costituzione un criterio che individui tale rapporto nell'assegnazione di venti seggi ai rappresentanti delle regioni, e di altri venti seggi ai rappresentanti dei tre livelli delle autonomie locali (province, comuni e città metropolitane).

5. OGGETTO E CONTENUTO DEI PARERI DELLA COMMISSIONE

Dalle considerazioni svolte scaturiscono alcuni rilievi interpretativi relativamente al contenuto ed all'oggetto della competenza consultiva della sessione integrata della commissione per le questioni regionali.

Quanto al contenuto, l'attività consultiva della commissione viene individuata dal legislatore costituzionale nella tutela del rispetto delle competenze dello Stato e delle regioni in materia di legislazione ripartita o concorrente, e dei

principi costitutivi della piena autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

L'attività consultiva è distinta pertanto dall'omologa attività affidata alle commissioni affari costituzionali delle camere, che viceversa è di ordine generale, e rivolta a perseguire la conformità alle fonti costituzionali delle deliberazioni legislative del parlamento. Sarà opportuno peraltro ribadire, con espressa disposizione dei regolamenti parlamentari, che l'attività consultiva delle commissioni affari costituzionali non può in alcun modo sovrapporsi, né tanto meno avere valore sostitutivo, rispetto a quella riservata alla commissione bicamerale per le questioni regionali, nell'ambito delle materie a quest'ultima attribuite dalla riforma. La prassi delle camere non si attiene a tale distinzione rigidamente, come invece sarà necessario, diversamente producendosi un aggiramento della disciplina costituzionale della riforma stessa.

Quanto all'oggetto, si impone una precisazione, che è di grande importanza. Il testo delle nuove disposizioni costituzionali fa riferimento a progetti legislativi (*scilicet* parlamentari), che incidano su materie di competenza ripartita, o attinenti anche indirettamente all'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

Se si tiene conto della struttura dell'uno e dell'altro profilo, e soprattutto della prassi costituzionale pregressa che si è prima richiamata, si deve necessariamente intendere che l'espressione testuale dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è del tutto generica, e risulta comprensiva non solo dei progetti legislativi individuati quali oggetto della funzione consultiva della commissione, ma anche delle singole disposizioni, contenute in progetti vertenti su altra materia, ma relative alla competenza ripartita oppure incidenti sull'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

La disciplina attuativa dell'articolo 11, che i regolamenti parlamentari recheranno, dovrà prevedere il parere della commissione su tali disposizioni, come anche su ogni emendamento di equal tenore, da deliberarsi nel procedimento legislativo. Certamente ne deriverà un prevedibile aggravamento del già complesso *iter* legislativo, per una ampia e rilevante casistica.

L'ultima considerazione si pone peraltro sul piano degli inconvenienti, non su quello dell'interpretazione, sul quale, come è noto, *adducere inconvenientem non est argumentum*. Il legislatore costituzionale ha voluto introdurre nel sistema costituzionale delle fonti elementi propri dello Stato federale, ma si è trattenuto dall'introdurre principi federalistici nell'ordinamento della Repubblica, pur ammettendone la necessità, come rivela il singolare *incipit* della transitorietà dell'articolo 11: il risultato non potrebbe essere altro che quello di un *deficit* di coerenza interna della riforma, che si ripercuote sull'esercizio della funzione legislativa (ma solo).

6. L'ORDINAMENTO DELLA COMMISSIONE E L'EFFICACIA DEGLI ATTI

La disciplina ordinamentale della sessione integrata della commissione dovrà ispirarsi ai comuni principi che, nel diritto parlamentare vigente, reggono il funzionamento delle commissioni permanenti, e che in linea generale sono applicabili anche ad ogni altra commissione parlamentare. Ciò posto, è da accertare se sussistono fondate ragioni per ammettere eventuali principi normativi speciali, derivanti dalla posizione, dal ruolo e dalle attribuzioni della sessione.

Trattandosi, per quanto si è osservato, non di un nuovo organo, ma della sessione integrata della preesistente commissione, che corrisponde ad una sua composizione integrata da membri aggiunti, non vi è luogo di ritenere variata la disciplina degli organi direttivi della commissione, che continua ad essere soggetta alla riserva di legge, e quindi, fino alla loro eventuale revisione, alle norme poste con le ricordate leggi del 1953 e del 1970. Ciò non esclude che eventuali disposizioni regolamentari possano autorizzare la partecipazione all'ufficio di presidenza della commissione di rappresentanti designati dai membri laici.

Lo *status* dei membri laici non sembra possa accedere ad alcuna omologazione con quello dei membri parlamentari, la cui regolazione discende da norme costituzionali non applicabili ad altri soggetti che non siano membri del parlamento, salvo espressa prescrizione costituzionale, che la riforma non contiene.

Quanto alla formazione dell'ordine del giorno della commissione, esso è definito in forza dell'assegnazione da parte dei presidenti delle camere, ed affidato all'ufficio di presidenza ed all'assemblea della sessione integrata.

Può essere previsto, ed è opportuno che lo sia in modo esplicito, che la commissione abbia la facoltà di sollevare la questione della sua competenza, fatta comunque salva l'attribuzione al presidente della camera della potestà di decidere inappellabilmente. Il presidente decide sulla base delle norme costituzionali che la riforma reca, e delle conseguenti e conformi disposizioni regolamentari: una simile prescrizione è opportuno sia resa in forma espressa, visto il fine di garanzia cui è rivolta l'attività consultiva della commissione. Al riguardo, possono farsi ipotesi di facoltà di sollevare la questione in capo ai rappresentanti laici, ed a determinate condizioni.

La commissione dà pareri la cui efficacia, in forza della disciplina costituzionale del 2001, incide sul solo procedimento legislativo, e non sulla potestà deliberativa delle camere.

Se l'oggetto della deliberazione non si uniforma al parere contrario della commissione, oppure disattende le condizioni eventualmente poste al parere favorevole, il *quorum* per la valida approvazione si eleva alla maggioranza assoluta dei componenti la camera, pari alla metà più uno dell'assemblea.

Nel caso in cui il procedimento legislativo sia del tipo speciale, decentrato in commissione o redigente e si verifichi il divario predetto tra oggetto della deliberazione e parere della commissione, l'approvazione comporta l'interruzione del procedimento, e l'immediata sostituzione di esso con quello comune. Ciò è conseguenza della formulazione dell'articolo 11, che fa espresso riferimento alla deliberazione dell'assemblea, nel prescrivere il *quorum* della maggioranza assoluta per la validità della deliberazione.