ALCUNE OSSERVAZIONI SUGLI ASPETTI
ORGANIZZATIVI DEL PARLAMENTO E DEL GOVERNO
NELL'ATTUAZIONE DEL TITOLO V: LA CONFERENZA
STATO-REGIONI E LA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

di *Elisabetta Catelani*

SOMMARIO: 1. Aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del Titolo V. – 2. Il ruolo del Governo nel processo di attuazione del Titolo V: il Presidente del Consiglio ed il Ministro per gli affari regionali. – 3. La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata ed il processo di ampliamento delle loro competenze. – 4. La Commissione per le questioni regionali e l'art. 11 della l. cost. n. 3/2001: obbligatorietà o meno della sua integrazione. – 5. Nuove prospettive nella procedura parlamentare. – 6. Questioni connesse all'attuazione dell'art. 11: lo stato dei lavori delle Giunte per il regolamento.

1. *Aspetti organizzativi del Parlamento e del Governo nell'attuazione del Titolo V*

La problematica degli aspetti organizzativi nell'attuazione del Titolo V è stato affrontato dalla dottrina prevalentemente tenendo conto dei profili connessi all'attività parlamentare ed in particolare alle conseguenze derivanti dall'interpretazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001. Si tratta ovviamente del problema centrale perché dalla nuova formulazione dei regolamenti parlamentari, dai metodi che verranno scelti per la integrazione della Commissione regionale integrata e dalle procedure di votazione (nonché dalle maggioranze che verranno richieste per le sue deliberazioni) dipenderà l'influenza che potranno esercitare le Regioni sull'attività legislativa del Parlamento.

L'attuazione di tale norma e l'integrazione della Commissione bicamerale, nonostante le numerose affermazioni nel mondo politico e in quello scien-

tifico in ordine all'urgenza ed all'obbligatorietà del contenuto della norma costituzionale, rimane tuttavia, ancora in uno stadio di forte incertezza e quindi l'unico strumento di partecipazione effettiva delle Regioni e delle autonomie locali al processo decisionale degli atti normativi statali, si trova attualmente solo a livello governativo.

Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni e di quella Unificata è quindi, ancora centrale, perché l'attività di questi organismi costituisce l'unico strumento per consentire la formazione di una «leale collaborazione» e comunque un rapporto dialettico fra Stato/Regioni/autonomie locali. Si tratta ovviamente di un intervento preventivo che può consentire alle Regioni di conoscere, forse anche di influire su determinati contenuti, ma non sicuramente di partecipare alle scelte definitive di politica legislativa che si formano, si correggono e si assestano a livello parlamentare. Ciò non esclude tuttavia che, nella situazione attuale, le strutture organizzative create a livello governativo rappresentano il mezzo fondamentale e di riferimento per una presenza degli interessi locali nelle scelte nazionali.

D'altra parte a livello governativo si formano i principali disegni di legge, vengono approvati i decreti legislativi, vengono formulati tutti i regolamenti governativi che in modo diretto ed indiretto incidono sulla materia regionale.

Occorre quindi in via preliminare affrontare tutti i profili connessi alla riorganizzazione all'interno del Governo dei poteri attribuiti alle varie commissioni, uffici ed organi che in qualunque modo interferiscono con i nuovi poteri regionali, che, allo stato attuale, costituiscono uno strumento certo e verificato di partecipazione attiva delle Regioni e degli enti locali alla formazione dell'indirizzo politico statale; solo in un secondo momento sarà utile analizzare le prospettive di riforma a livello parlamentare che possono costituire in futuro una via più diretta verso una rappresentatività regionale e locale sulle decisioni statali.

2. Il ruolo del Governo nel processo di attuazione del Titolo V: il Presidente del Consiglio ed il Ministro per gli affari regionali

La l. n. 400/1988 (art. 5, c. 3°, lett. b)) attribuisce in primo luogo un ruolo centrale al Presidente del Consiglio dei Ministri, al quale sono conferiti poteri di promozione e coordinamento per tutto quanto attiene ai rapporti con le Regioni. Un'accentuazione importante delle funzioni esercitate dal Presidente del Consiglio in tale settore si è realizzata, tuttavia, con la nuova formulazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 303/1999: con tale norma si è innanzitutto ribadita la competenza del Presidente del Consiglio ad esercitare la fun-

zione di coordinamento dell'azione di governo e di promozione per lo sviluppo della collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali e per l'ordinato svolgimento dei rapporti con il sistema delle autonomie; si è poi assegnato al Presidente del Consiglio il compito di garantire l'esercizio coerente e coordinato dei poteri di supplenza nei casi di inerzia ed inadempienza delle Regioni.

Questo ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio, nell'esercizio di un potere sostitutivo dello Stato nelle ipotesi di inerzia o inadempienza delle Regioni, è diventato ancor più importante dopo la modifica degli artt. 117, cc. 5° e 9°, e 120 Cost., che hanno attribuito proprio al Governo il potere di intervento in caso di inerzia della Regione¹. Già in precedenza la legislazione statale era intervenuta in materie di competenza regionale, qualora la carenza normativa fosse in grado di compromettere interessi costituzionalmente tutelati, ma la diretta attribuzione di tale potere sostitutivo al governo sottolinea il ruolo centrale che questo è chiamato ad esercitare al fine, non solo di coordinare i rapporti fra Stato e Regioni, non solo di garantire la leale cooperazione, ma, più in generale, di assicurare il buon funzionamento di ogni attività dello Stato². L'incertezza che attualmente si presenta in ordine ai criteri di attuazione di tali norme costituzionali³ attribuiscono ancor di più al Presidente del Consiglio una funzione di mediazione fra gli opposti interessi in gioco.

Per lo svolgimento di tali funzioni il Presidente del Consiglio si avvale del Dipartimento per gli affari regionali, a capo del quale viene normalmente no-

¹ Numerosi sono gli interventi in dottrina sul potere sostitutivo del governo. Cfr. fra gli altri E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 183 ss.; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1358; A. CELOTTO, *È ancora legittima la «sostituzione preventiva» dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 3719; G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 729 ss.; R. CARANTA, *Inadempimento delle Regioni agli obblighi comunitari e poteri sostitutivi dello Stato*, in *Urb. e appalti*, 2002, p. 828 ss.; L. BEDINI, *Il potere sostitutivo del governo*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Plus – Università di Pisa, Pisa, 2003, p. 185 ss.

² Le modalità attraverso le quali il Governo dovrà provvedere ad esercitare i propri poteri sostitutivi sono ora indicati nella legge «La Loggia», che prevede la necessità di un intervento della volontà collegiale dell'intero Consiglio dei Ministri al fine dell'esercizio di un potere sostitutivo, ma la c.d. messa in mora dell'ente viene fatta, a seconda dei casi, su iniziativa del Presidente del Consiglio o del Ministro competente per materia, così come la proposta dell'esercizio di tale potere.

³ Concorde è l'opinione della dottrina in ordine alle difficoltà di interpretazione ed in particolare di attuazione dell'art. 120 Cost., che, sembra, solo in parte siano risolte nella legge «La Loggia».

minato un Ministro senza portafoglio, che in definitiva svolge, a nome del Presidente del Consiglio tutte quelle funzioni a lui attribuite dalla l. n. 400/1988 e dal d.lgs. n. 303/1999⁴.

In particolare il ruolo del Dipartimento è quello di garantire il coordinamento e la collaborazione fra Stato, Regioni ed autonomie locali in ogni attività di interesse comune, particolarmente in questa fase in cui occorre garantire il processo di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V. Attività questa che viene svolta direttamente dal Ministro, nell'esercizio delle funzioni politiche ad esso delegate, nonché all'interno degli organi a composizione mista a cui il Governo direttamente partecipa, quali la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (meglio conosciuta come Conferenza Stato-Regioni), la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nonché la Conferenza unificata (formata appunto dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

3. *La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata ed il processo di ampliamento delle loro competenze*

La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata rappresentano sicuramente, in questa prima fase del processo di attuazione della riforma del Titolo V, la sede fondamentale (e per ora unica) di incontro tra le diverse posizioni dei soggetti istituzionali⁵.

⁴ L'art. 4 del d.lgs. n. 303/1999 fa riferimento esplicito all'esistenza ed alle competenze di tale Dipartimento, che costituisce uno dei tre Dipartimenti della Presidenza del Consiglio che il decreto legislativo espressamente nomina (insieme al Dipartimento per il coordinamento per le politiche comunitarie – art. 3 – e quello degli affari giuridici e legislativi – art. 6). Nonostante che si tratti della normativa che disciplina appunto la Presidenza del Consiglio tale decreto tende ad evitare un riferimento esplicito alle strutture organizzative interne del Governo che possono variare nel tempo, ma in questo caso la necessità della creazione di tale organo è data dall'insieme delle scelte costituzionali sulla forma di stato.

⁵ Ampia è la dottrina sul punto. Cfr. in particolare anche per le ampie citazioni bibliografiche F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 649 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, p. 853 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, p. 547 ss.; A. AZZENA, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, agg., III, Giuffrè, Milano, 2000, p. 415 ss.; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per lo Stato-città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 11 ss.

Il processo di affermazione del ruolo di tali organismi in realtà è stato lento e di difficile attuazione, ma si è evoluto parallelamente alla progressiva realizzazione di un regionalismo sempre più forte.

Il primo organismo, creato a livello governativo è stata la Conferenza Stato-Regioni, istituita con D.P.C.M. 12 ottobre 1983 con l'esplicita finalità di creare una sede stabile di confronto fra Stato e Regioni e per consentire così a quest'ultime di partecipare all'elaborazione delle linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento. La sua convocazione era tuttavia facoltativa e la scelta sulla sua consultazione era affidata alla discrezionalità del Presidente del Consiglio. La sua collocazione organizzativa è stata tuttavia fin dall'inizio interna alla Presidenza, proprio per sottolineare la funzione di supporto e di collaborazione con le scelte di indirizzo politico suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale⁶.

In sede quindi di riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la l. n. 400/1988, si è provveduto a disciplinare in modo organico anche la Conferenza che non era più considerata come organismo eventuale, ma acquisiva un ruolo un po' più definito, dovendo in ogni caso essere convocata dal Presidente del Consiglio almeno ogni sei mesi. L'art. 12 della l. n. 400 provvedeva anche ad indicare i casi in cui la Conferenza doveva essere consultata⁷.

Fu istituita poi, con D.P.C.M. 2 luglio 1996, anche la Conferenza Stato-città e autonomie locali, introducendo così una ulteriore sede istituzionale di confronto fra lo Stato e le autonomie locali, a tutela dei diversi interessi di

⁶ Fin dalla sua creazione ed ancor prima si sottolineava lo stretto rapporto esistente fra l'attività della Conferenza ed il ruolo del Presidente del Consiglio e della Presidenza, tanto che S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e Ministro per gli affari regionali*, in *Quad. cost.*, 1982, p. 99 ss., già dalla lettura di un disegno di legge che prevedeva l'istituzione di tale Conferenza, intuiva le conseguenze che tale organismo avrebbe portato nei rapporti interni al Governo (in particolare fra PCM e Ministro per gli affari regionali) ed in quelli con il Parlamento, facendo notare che «sia che la riunione della Conferenza preceda, sia che segua la trattazione in Consiglio dei Ministri degli stessi affari sottoposti alla sua attenzione, essa costituisce una sede atta ad esaltare le funzione del Presidente del Consiglio quanto alla direzione della politica generale del Governo ed al mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, attraverso la promozione e il coordinamento dell'attività dei ministri (art. 95 Cost.)».

Per i primi commenti sul D.P.C.M. del 1983 cfr. A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 700 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza Stato-Regioni tra garantismo e cogestione*, in *Le Regioni*, 1987, p. 351 ss.

⁷ Mentre l'art. 3 del D.P.C.M. 12 ottobre 1983 si limitava a prevedere la possibilità di consultazione della Conferenza in determinate ipotesi, l'art. 12 della l. n. 400 prescrive che la Conferenza «venga consultata». Cfr. P. CARETTI, *La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità e incertezze interpretative della disciplina di cui all'art. 12 della l. n. 400/1988*, in *Foro it.*, 1989, V, c. 330 ss.

cui sono portatori tali enti, anche in contrapposizione con quelli regionali.

La necessità di ampliare i poteri ed il ruolo delle autonomie nell'organizzazione dello Stato, delineata con la l. delega n. 59/1997, ha portato all'approvazione del d.lgs. n. 281/1997 che ha ridisegnato i poteri delle due Conferenze prima richiamate, nonché ha istituito quella Unificata con la principale funzione di comporre conflitti fra le due Conferenze o, meglio, prevenirne la formazione.

Varie sono le novità introdotte con tale normativa, ma in particolare si è voluto accentuare il ruolo della Conferenza Stato/Regione, attribuendole il compito di intervenire obbligatoriamente sugli «schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano» (art. 2, c. 3°)⁸. In questo modo si attribuisce alla Conferenza la possibilità di incidere in modo significativo sulla formulazione dei testi legislativi e quindi di tutelare gli interessi di settore, ma nello stesso tempo si accentua lo stretto rapporto fra le scelte del Governo-centrale e quelle del Governo-regionale, in modo tale da garantire maggior forza persuasiva all'atto normativo formatosi con l'accordo regionale e locale. In altre parole quando il governo è in grado di conseguire, come è stato detto, «il consenso delle Conferenze, la sua posizione in Parlamento è particolarmente forte»⁹.

Ma le novità principali contenute in questo decreto legislativo attengono alle altre funzioni, diverse da quelle consultive, affidate alla Conferenza Stato-Regioni, a quella Stato-città e alla Conferenza permanente. A tali organismi è stato, infatti, attribuito il compito di formulare intese e accordi, che dovrebbero rappresentare, all'interno di uno spirito di leale-collaborazione, l'asse portante di tutto il processo di attuazione della riforma del Titolo V. Ciò d'altra parte trova conferma anche nella legislazione successiva e da ul-

⁸ La differenza è notevole rispetto alla disciplina preesistente, in quanto nel D.P.C.M. 12 ottobre 1983, come abbiamo ora visto, era riconosciuto alla Conferenza solo una generica possibilità di esprimersi sulle linee generali dell'attività normativa, mentre la nuova normativa colloca la Conferenza nel procedimento di formazione dei singoli atti normativi.

⁹ Così F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 483, che ulteriormente precisa che «se davvero il sistema delle Regioni e delle autonomie locali è tutto schierato dietro il Governo è più difficile anche per i singoli parlamentari assumere posizioni fortemente contrarie alle proposte governative giacché queste diventerebbero in realtà posizioni contrarie anche alle opinioni delle amministrazioni e dei rappresentanti locali del loro collegio e comunque del sistema politico locale col quale essi devono fare i conti per la rielezione». Nello stesso senso cfr. P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in AA.VV., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno. Roma, 6-7 novembre 1998*, Cedam, Padova, 1999, p. 268; G. RIVISECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII Legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 144 ss.

timo nella legge La Loggia, dove, con riguardo al potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120 Cost., si affida al Governo il compito di promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata (art. 8 comma 6) e comunque si prevede l'obbligo di informazione nell'ipotesi in cui il Governo adotti un intervento sostitutivo che non sia procrastinabile.

La stipula di accordi e intese fra Governo e Conferenze dovrebbe pertanto rappresentare lo strumento più ricorrente al fine di evitare conflitti e comunque ricorsi alla Corte costituzionale. Ciò d'altra parte trova conferma nell'approvazione dell'Accordo interistituzionale sul federalismo del 20 giugno 2002, con il quale il Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Comunità montane, hanno delineato i principi essenziali dell'azione comune al fine di dare completa attuazione alla riforma del Titolo V. Si tratta di un accordo che ha caratteristiche molto generiche, come ad esempio l'opportunità di privilegiare, nell'interpretazione della legge costituzionale, la logica del «pluralismo autonomistico», il principio di sussidiarietà, di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico. Si precisa tuttavia che sarà oggetto di azione comune e quindi oggetto di concerto l'individuazione e delimitazione degli ambiti di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni, che si rende necessaria anche «al fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale».

In tale accordo si ritiene comunque che l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali rappresentino un passaggio obbligato ed urgente per sostenere e valorizzare «il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale».

4. La Commissione per le questioni regionali e l'art. 11 della l. cost. n. 3/2001: obbligatorietà o meno della sua integrazione

Arriviamo quindi al secondo problema oggetto della nostra indagine ossia alle problematiche connesse all'interpretazione, all'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 e allo stato della riforma dei regolamenti parlamentari.

Tale articolo contiene infatti una sorta di disciplina transitoria (in attesa di una più ampia riforma costituzionale della forma di stato che riconosca un'adeguata rappresentazione degli interessi locali nella seconda Camera) che demanda ai regolamenti parlamentari la «possibilità» di prevedere l'in-

tegrazione della Commissione parlamentare (bicamerale) per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali.

Il c. 2° dell'art. 11, invece, con una formulazione forse non ben coordinata con il c. 1°, disciplina le conseguenze derivanti da un parere contrario (o condizionato) della Commissione parlamentare integrata sulle materie di cui al c. 3° dell'art. 117 (legislazione concorrente) e 119 Cost. (autonomia finanziaria)¹⁰.

Il primo problema, che è stato sollevato in dottrina¹¹, attiene all'obbligatorietà o meno delle Camere di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Il c. 1°, infatti, lo configura come una mera facoltà, mentre il c. 2° può essere invece interpretato come un'implicita affermazione della necessità della sua integrazione, limitandosi a disciplinare le conseguenze derivanti da un suo intervento negativo. Si è detto che si tratta in realtà di una «svista redazionale», ma che «l'ineludibile legame funzionale tra i due commi e in particolare l'immediata prescrittività del 2°», rende «solo apparente la natura facoltizzante del potere attribuito ai regolamenti parlamentari dal c. 1°»¹². Giustamente Nicola Lupo ha interpretato il «possono» del c. 1°, come «un'abilitazione» ai regolamenti parlamentari «a spaziare in un'area diversa da quella che è tradizionalmente propria di queste fonti» e sulla quale i regolamenti parlamentari, in assenza di una norma costituzionale legittimante, non sarebbero potuti intervenire. Ma l'abilitazione introdotta non implica di per sé anche un conseguente obbligo di disciplinare la materia. Non è previsto, né in modo esplicito, né implicito nel c. 1°, mentre dal c. 2° si de-

¹⁰ Per chiarezza si riporta tutto il testo dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001: «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.

Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e dell'art. 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».

¹¹ R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 211 ss.

¹² Così R. BIFULCO, *In attesa*, cit., pp. 217-218; N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., p. 141 ss.

duce soltanto l'obbligatorietà ed il tipo di efficacia del parere una volta che la Commissione sia stata istituita e sempre che si voglia istituire.

In altre parole, non pare che il combinato disposto dai due commi dell'art. 11 debba necessariamente portare ad un'obbligatorietà dell'integrazione della Commissione, ma anzi induca a ritenere una prevalenza del carattere discrezionale a favore dell'autonomia disciplinare delle Camere. Ciò non esclude tuttavia che la sua integrazione sia da auspicare entro un tempo ragionevole, così anche da evitare che una norma costituzionale rimanga priva di significato normativo.

Che il c. 1° dell'art. 11, d'altra parte, non contenga un vero e proprio obbligo giuridico, si desume anche da altri fattori: occorre innanzitutto domandarsi quale possa essere il valore di questo obbligo non essendo sanzionato. Si è invocato da parte della dottrina¹³ un intervento da parte della Corte costituzionale che dichiari l'illegittimità delle leggi statali approvate senza il parere della Commissione bicamerale integrata.

Un intervento sanzionatorio di carattere generale, da parte della Corte costituzionale, pare difficile da immaginare. Innanzitutto perché non pare credibile che la Corte rinunci all'applicazione del principio degli *interna corporis acta* per censurare il procedimento di approvazione di leggi in materia concorrente. Anche perché ancora non risulta ben chiaro chi e come debba intervenire per dare attuazione all'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, cioè se debbano intervenire le due Camere con i propri regolamenti interni, o debba prima intervenire il Parlamento con legge (per individuare il numero e le modalità di nomina dei rappresentanti non parlamentari¹⁴) o, ancora, debbano intervenire fonti regionali (statutaria o legislativa) che disciplinino in modo autonomo il sistema di elezione dei propri rappresentanti. La legge costituzionale è entrata in vigore nel novembre del 2001, siamo a settembre del 2003 ed ancora sembra lontana la sua attuazione e non si può certo pensare che tutte le leggi statali, fino ad ora emanate in materia concorrente, possano essere considerate illegittime costituzionalmente, perché appunto prive del parere della Commissione integrata.

Tutto ciò non legittima tuttavia che questo periodo provvisorio di attuazione dell'art. 11 possa perdurare in eterno. È naturale che grandi innovazioni nella forma di stato come quella attuata con la l. cost. n. 3/2001 imponga-

¹³ R. BIFULCO, *In attesa*, cit., p. 216; N. LUPO, *L'integrazione*, cit., p. 143 ss.

¹⁴ Come è stato ipotizzato dallo stesso Presidente della Camera On. Casini ed auspicato anche in dottrina da C. FUSARO, *Lontani surrogati e vecchi pasticci*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, www.2unife.it/forumcostituzionale.htm, contra tuttavia 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*, *ivi*.

no tempi lunghi al fine di studiare la soluzione più idonea per raggiungere gli scopi che il legislatore costituzionale si è posto, ma occorre anche domandarsi quanto deve/può durare questo periodo provvisorio di attuazione della normativa, per quanto tempo, cioè, il Parlamento possa proseguire nella nomina di Comitati o commissioni, chiamate ad elaborare la nuova stesura dei regolamenti, senza che tuttavia si giunga ad alcun risultato concreto¹⁵.

Quale può essere considerato il periodo di tempo adeguato a tale attività istruttoria? Esiste in realtà un'ampia possibilità che questi strumenti dilatori siano utilizzati per lungo tempo per nascondere una volontà politica non univoca, se non addirittura contraria a qualunque intromissione delle Regioni nella discrezionalità parlamentare.

Occorre quindi cercare di ipotizzare l'intervento di altri strumenti che possano garantire questo contenuto «obbligatorio», diversi dalla Corte costituzionale.

Il Presidente della Repubblica, ad esempio, nell'esercizio della sua funzione di garante della Costituzione, potrebbe utilizzare il suo ruolo privilegiato con il Parlamento per indurlo ad una decisione in proposito. Potrebbe in altre parole utilizzare lo strumento del messaggio motivato nella sua funzione di stimolo e di impulso per indurre il Parlamento a dare attuazione alla norma costituzionale¹⁶. D'altra parte non costituirebbe una novità per il Presidente, in quanto si tratta di un potere esercitato da esso più volte, sia in tempi ormai lontani quando, dinanzi al lungo ritardo nell'istituzione della Corte costituzionale, richiamò il Parlamento alla necessità di attuazione della Costituzione, oppure in tempi più recenti quando è intervenuto per stimolare il Parlamento ad eleggere i giudici della stessa Corte ed evitare così il rischio di un blocco della funzionalità dell'organo.

Non è detto tuttavia che nel caso specifico dell'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 il Presidente intenda intervenire sull'inattività parlamentare, anche perché il contenuto obbligatorio della norma non pare essere così indiscutibile.

In definitiva se si vuole affermare che la norma contiene un «obbligo» per il Parlamento, tale obbligatorietà ha una natura *sui generis*, perché l'attuazione di essa è lasciata alla volontà parlamentare.

¹⁵ Anche se in questo caso non ritengo che la Corte voglia intervenire, non si può dimenticare che nelle decisioni della Corte costituzionale è frequente il riconoscimento di una legittimità costituzionale di tipo provvisorio che sia giustificato da situazioni contingenti: tale legittimità, tuttavia, viene meno qualora questo periodo di tempo perduri in modo eccessivo.

¹⁶ Sul ruolo di iniziativa e di impulso esercitato dal Capo dello Stato anche con il suo potere di messaggio cfr. M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 18 ss.

Quindi è preferibile parlare non tanto di un obbligo, quanto di un'opportunità istituzionale, per consentire un'effettiva partecipazione regionale alle scelte statali e quindi per sostenere e valorizzare l'adeguamento dell'ordinamento alla nuova formulazione del Titolo V, nonché al fine di evitare, per quanto è possibile, un eccessivo incremento della conflittualità costituzionale.

5. Nuove prospettive nella procedura parlamentare

Il problema pertanto del valore dell'art. 11 non può essere affrontato in termini di possibilità o di obbligatorietà di un'integrazione della Commissione bicamerale, quanto in termini più generali all'interno di una lettura più complessa del disegno innovativo elaborato dalla l. cost. n. 3/2001. L'art. 11 in altre parole deve essere letto non in modo autonomo, come un semplice strumento di integrazione della volontà parlamentare con quella delle Regioni e delle altre autonomie locali, bensì all'interno di quel più ampio quadro normativo che si deduce da una lettura coordinata ed armonica dell'art. 5, dell'art. 117, di tutta la nuova formulazione del Titolo V della Costituzione.

Questa necessità di adeguare i principi ed i metodi della legislazione parlamentare alle mutate condizioni di autonomia ora introdotte, forse non si esaurisce nella sola integrazione della composizione della Commissione bicamerale, ma dovrebbe porre in discussione vari aspetti della procedura parlamentare. Dopo la riforma del Titolo V non si può infatti affermare che la funzione legislativa del Parlamento sia rimasta immutata: non ci si è infatti limitati ad attribuire materie prima di competenza statale alle Regioni, ma è totalmente cambiato il modo di considerare il rapporto Stato/Regioni, le sfere di competenza, le attribuzioni a ciascuna attribuite ed è subentrato un rapporto con le Province, i Comuni e gli altri enti locali che prima non esisteva. Pertanto, se ovviamente l'integrazione della Commissione bicamerale è un passaggio obbligato di tutta la riforma del Titolo V, la sua attuazione comporta forse una più complessa rilettura di tutta la procedura parlamentare, cosicché gli interessi regionali e locali possano essere oggetto di valutazione complessiva nelle varie fasi di approvazione parlamentare.

Il problema che in genere è stato sollevato in dottrina ed anche affrontato dal Comitato paritetico e dalle Giunte per il regolamento della Camera e del Senato, attiene prevalentemente alle modalità di votazione della Commissione integrata, ai settori in cui il parere può/deve essere richiesto, mentre non si è pensato di rileggere tutta la procedura di approvazione del-

le leggi alla luce delle innovazioni, della diversa prospettiva con cui la funzione legislativa è stata disegnata con il nuovo Titolo V. In altre parole non è sufficiente che si affronti il problema di garantire la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie alle scelte statali al fine di tutelare gli interessi di natura locale, ma occorre domandarsi anche se l'attuale procedura legislativa sia adeguata a gestire il diverso rapporto instauratosi fra lo Stato e le Regioni. Questo non significa necessariamente mettere in discussione tutti i regolamenti parlamentari, ma forse rileggerli ed adattarli alla nuova prospettiva.

La diversa distribuzione della competenza normativa impone forse di ripensare a tutto *l'iter legis* parlamentare, dalla presentazione dei disegni alle Camere, alla fase di formazione della legge e a quella deliberativa.

La fase preliminare all'esame del disegno di legge in Commissione è, ad esempio, un momento delicato di tutta la procedura legislativa, in quanto con la riforma del Titolo V si dovrebbe porre il problema di verificare, in via preventiva, se i progetti di legge presentati e messi in discussione contengano una disciplina riservata alle Regioni. Varie sono le norme del regolamento del Senato (artt. 73 *bis*, 74, 76 *bis*) e di quello della Camera (artt. 68-72) che fanno riferimento ad un'attività di filtro da parte del Presidente dell'Assemblea al quale è attribuito il compito di fare un primo giudizio di legittimità sul contenuto del testo di legge proposto, ma si tratta ovviamente di un giudizio «da portare sugli elementi indefettibili dell'atto e non sul contenuto»¹⁷. Questa attività di filtro può essere considerata sufficiente ad evitare l'esame di un testo di legge in materia regionale? Dovrà essere compito della Commissione competente verificare tale legittimità, oppure sarebbe più opportuno attribuire un potere di filtro ad una Commissione che eserciti una funzione interpretativa di carattere generale?

Attualmente il regolamento della Camera (art. 75) prevede che la Commissione Affari costituzionali «possa» essere chiamata per esprimere pareri sui progetti, sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato. Si potrebbe quindi ipotizzare la istituzione di un controllo preventivo necessario (e non più eventuale) di tutti i progetti di legge da parte della Commissione affari costituzionali al fine di verificare la competenza statale sulla materia disciplinata dal testo legislativo. Dovrebbe trattarsi di un parere preventivo non vincolante che la Commissione competen-

¹⁷ S. TOSI-A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 266, dove si precisa che «la verifica di proponibilità dei testi rientra sempre nei compiti del Presidente di assemblea, oltre che per l'assenza di termini sconvenienti e oltraggiosi, anche per quanto riguarda i requisiti di esistenza e validità».

te per materia potrebbe disattendere, ovviamente motivando nella relazione all'Assemblea. O forse si potrebbe ipotizzare che su ogni progetto di legge l'Assemblea sia chiamata a dare un voto preliminare sulla competenza legislativa statale, al fine di eliminare, in via pregiudiziale, ogni dubbio sulla legittimità costituzionale del disegno di legge in discussione.

Questo controllo interno al Parlamento ed in assenza di una rappresentanza regionale non risolverebbe ovviamente i problemi attinenti alla necessità di far valere interessi regionali, ma potrebbe quantomeno prevenire, o anche solo limitare, il contenzioso costituzionale.

Una soluzione per risolvere anche tale problema potrebbe essere rappresentato dall'attribuzione di tale competenza alla Commissione per le questioni regionali integrata, allargando così le capacità di intervento di tale Commissione rispetto a quanto previsto dall'art. 11 della l. n. 3/2001¹⁸.

Un altro problema interpretativo si pone anche con riguardo alla distribuzione da parte del Presidente dei disegni di legge fra le varie Commissioni permanenti dopo l'approvazione del nuovo Titolo V. La individuazione delle varie Commissioni permanenti ha sempre avuto la funzione di consentire un pieno coordinamento fra l'attività del Governo e quella del Parlamento, cosicché si è cercato di realizzare una corrispondenza il più possibile piena e completa fra le competenze delle Commissioni permanenti e quelle dei Ministeri. Questa tendenza in parte è venuta meno con quel lento processo di riforma del Governo iniziato con la l. n. 400/1988, proseguita con i dd.lgs. nn. 300 e 303/1999 e in fase di ripensamento con la l. 6 luglio 2002, n. 137 contenente la «*Delega per la riforma del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici*». Con questi atti normativi, infatti, sono stati completamente rinnovati il sistema ed i criteri di distribuzione delle competenze all'interno dei Ministeri, a cui, tuttavia, non è corrisposto un intervento parimenti riformatore nell'organizzazione parlamentare, cosicché, come è stato detto¹⁹, alcune Commissioni hanno accentuato la propria attività di produzione normativa, mentre altre si sono dedicate principalmente ai pareri parlamentari o ad attività di controllo.

Alla luce dei mutamenti intervenuti nelle competenze ministeriali ed ancor più in conseguenza della redistribuzione delle competenze normative fra Stato e Regioni, sarebbe forse opportuno ripensare alla distribuzione delle

¹⁸ Cfr. *amplius* il paragrafo successivo.

¹⁹ In questo senso si è espresso il Segretario della Camera Ugo Zampetti in una tavola rotonda svoltasi a Pisa il 27 aprile 2001 su cui riferisce P. ZUDDAS, *Una tavola rotonda a Pisa sulle Commissioni parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 299 ss.

competenze nelle Commissioni permanenti, cercando di contemperare le esigenze connesse alla nuova distribuzione di competenze, con le caratteristiche insite nell'organizzazione parlamentare.

Non vi sono dubbi, quindi, in ordine alla necessità che le Camere debbano affrontare il tema della revisione dei propri regolamenti alla luce della nuova disciplina costituzionale in materia regionale, dato che vi sono norme che non presentano solo problemi interpretativi o difficoltà di adattamento, ma che hanno un contenuto almeno parzialmente incompatibile con la nuova legislazione²⁰. Si pensi ad esempio all'attuale contenuto dell'art. 103 del Reg. Camera, che fa riferimento ai disegni di legge di approvazione degli Statuti delle Regioni di autonomia ordinaria, la cui competenza, sottratta al Parlamento, è ora attribuita al Consiglio regionale (art. 123 Cost.). Una maggiore attenzione da parte del Parlamento sui rapporti e sugli interessi con le Regioni consentirebbe infatti una riduzione di quel rapporto privilegiato ed esclusivo nella ricerca delle intese che attualmente ha il Governo con tutti gli enti locali. Le decisioni prese, infatti, in seno alla Conferenza Stato-Regioni o Unificata, possono ridurre notevolmente il ruolo e la capacità decisoria del potere legislativo che si può trovare a dover recepire, senza grandi possibilità di modifiche, scelte prese in altre sedi fra Governo e Regioni²¹.

²⁰ D'altra parte entrambi i rami del Parlamento, attraverso le rispettive Giunte si sono attivati per studiare le opportune modalità di adattamento dei regolamenti parlamentari alle novità introdotte con la l. cost. n. 3/2001. Il Senato a tale scopo ha fatto svolgere a partire dal 23 ottobre 2001, un'indagine conoscitiva sugli «Effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione», mentre la Camera ha proceduto ad alcune audizioni nel 2001. Entrambe le Giunte per il regolamento hanno poi provveduto, come verrà meglio specificato nel paragrafo successivo, a nominare un Comitato paritetico con il compito di studiare gli effetti della riforma sul Parlamento e di redigere proposte di riforma dei regolamenti. Le conclusioni di tale Comitato paritetico sono state ulteriormente studiate da una commissione ristretta formata da due deputati e due senatori che il 28 novembre 2002 hanno presentato alla Giunta per il regolamento della Camera una ulteriore relazione (che può leggersi nel sito internet http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/bollet/200211/1128/html/15/allegato.htm).

²¹ Si tratta di una valutazione ampiamente ricorrente in dottrina (cfr. nt. 9) e confermata da una serie di atti normativi che, indipendentemente da quanto espressamente previsto nel d.lgs. n. 281/1997, prevedono un intervento preventivo della Conferenza Stato-Regioni o Unificata prima della stesura di un determinato testo normativo. Si pensi ad esempio all'ultima stesura dell'art. 20 della l. n. 59/1997 contenuta nella legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001).

6. *Questioni connesse all'attuazione dell'art. 11: lo stato dei lavori delle Giunte per il regolamento*

Da una valutazione complessiva delle varie problematiche che sorgono dalla riforma del Titolo V, pare pertanto riduttivo accentrare tutto l'interesse sull'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, anche se tale istituzione costituirebbe sicuramente un dato di partenza notevole, il primo passaggio verso la realizzazione di un'attività normativa espressione della sintesi degli interessi statali e regionali, una prima esperienza che dovrebbe condurre, in futuro, alla realizzazione di una Camera delle Regioni.

In realtà l'*iter* per l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 pare attualmente in una fase di stasi, indice di incertezza sulle modalità di realizzazione del nuovo organismo che si dovrebbe creare e forse anche di una tendenziale opposizione dello Stato e del Parlamento per il timore di veder ridotta o comunque compressa la propria capacità di decisione.

Ciò non ha escluso, tuttavia, che il Parlamento in quest'ultimo anno e mezzo si sia preoccupato di studiare le problematiche connesse alle modalità di integrazione della Commissione per le questioni regionali, tanto che le Giunte per il regolamento della Camera e Senato hanno provveduto a nominare un Comitato paritetico (coordinato dal senatore Mancino) incaricato di approfondire le conseguenze sul Parlamento derivanti dall'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001.

Successivamente le Giunte per il regolamento della Camera e del Senato hanno attribuito il compito agli onn. Boato e Deodato e ai senn. Mancino e Pastore di approfondire ulteriormente le questioni connesse all'attuazione della riforma costituzionale e di risolvere alcuni nodi lasciati aperti dal Comitato paritetico.

Le tematiche esaminate in tale relazione possono essere riassunte in cinque temi principali:

- a) l'individuazione dello strumento normativo di attuazione dell'art. 11;
- b) le modalità di composizione della Commissione parlamentare integrata;
- c) le competenze della Commissione;
- d) le modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione;
- e) gli effetti dei pareri sul procedimento legislativo.

Sub a) Il primo tema, che viene affrontato nella relazione alla Giunta per il regolamento, attiene alla determinazione dello strumento normativo di attuazione dell'art. 11, che dovrebbe essere prevalentemente rappresentato dal

regolamento parlamentare, escludendo, per quanto è possibile²², la fonte legislativa (costituzionale ed ordinaria). I regolamenti parlamentari, meglio di altre fonti normative, garantiscono infatti una maggiore celerità di decisione e di modifica del loro contenuto e, d'altra parte, la speciale maggioranza prescritta per l'approvazione impone un consenso particolarmente ampio sul loro contenuto.

Si esclude invece l'inserimento di un regolamento interno della Commissione, ritenendo preferibile inserire le norme riguardanti l'attività della Commissione nei regolamenti parlamentari, che, avendo un contenuto più generale, possono valutare meglio nella loro complessità tutto il procedimento di intervento dei vari soggetti interessati.

Questo sottolinea ancor di più la necessità di una valutazione complessiva da parte delle Camere degli effetti derivanti dalla riforma del Titolo V, che mettono in discussione (o comunque impongono di rivedere) varie fasi del procedimento legislativo²³.

Sub b) Nonostante l'opinione contraria della dottrina²⁴, che rifacendosi all'esperienza straniera, escluderebbe l'intervento dei rappresentanti degli enti locali nella Commissione bicamerale integrata, la proposta formulata dal Comitato paritetico prima e nella relazione alle Giunte per i regolamenti poi, è quella di creare una commissione paritetica, ossia formata in numero uguale da rappresentanti del Parlamento e delle autonomie territoriali. In particolare, rimanendo fermo il numero di deputati e di senatori (20+20), 22 saranno i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, 5 rappresentanti delle Province e 13 rappresentanti dei Comuni. Per l'esigua cifra di 80 componenti della Commissione. Viene da domandarsi, tuttavia, come possa una simile babele di persone consentire veramente alle autonomie locali

²² Dovrebbe invece essere contenuta in una norma costituzionale l'estensione delle prerogative parlamentari anche agli altri membri della Commissione parlamentare.

²³ Cfr. quanto già precisato nel paragrafo precedente.

²⁴ In questo senso R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 218. In uno scritto più recente, tuttavia, l'Autore (*Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in www.2unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV4.htm, p. 28 ss.), tenendo conto dei risultati del Comitato paritetico che già fissava in diciotto i rappresentanti degli enti locali, propone da un lato che i rappresentanti degli enti locali possano intervenire ad esprimere il proprio parere solo sui progetti di legge sulle materie di cui all'art. 119 Cost. e dall'altro che tali rappresentanti siano espressi dai rispettivi Consigli delle autonomie locali previsti dall'art. 123, c. 4°, all'interno di ciascuna Regione.

di svolgere un'attività di collaborazione attiva e di confronto con il Parlamento nella formulazione delle leggi²⁵.

In ogni caso permane il problema di stabilire le modalità di nomina dei rappresentanti delle Regioni e degli altri enti locali. Per quanto attiene le Regioni è intervenuta in data 2 agosto 2002 un'intesa fra la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome che affida al Presidente della Giunta regionale la responsabilità di formulare la proposta di nomina del componente regionale nella Commissione stessa, «in quanto *leader* della maggioranza».

In ordine alla nomina nella Commissione parlamentare dei rappresentanti delle Province e dei Comuni, si ritiene opportuno affidare tale competenza alla componente degli enti locali della Conferenza Stato/Città/Autonomie locali, ossia ad un organismo istituzionale, piuttosto che ad organismi quali Anzi, l'Upi ecc.²⁶, che non sono sufficientemente rappresentativi delle comunità locali²⁷.

La caratteristica organizzativa di questa Commissione dovrebbe tuttavia essere rappresentata dalla sua composizione differenziata, ossia dovrebbe operare nella forma integrata di ottanta componenti per le funzioni specificamente attribuite dal c. 2° dell'art. 11 e con solo quaranta parlamentari per tutte le altre competenze. La struttura variabile della Commissione potrebbe tuttavia essere limitata a poche ipotesi se si desse un'interpretazione ampia dell'art. 11, evitando così per quanto è possibile un intervento differenziato della Commissione²⁸.

Sub c) Le competenze della Commissione nella forma integrata non sono di facile determinazione, in quanto possono essere rappresentate da un con-

²⁵ Tanto che nella relazione alle Giunte degli onn. Boato e Deodato, si prospetta una procedura articolata per la predisposizione della proposta di parere con la nomina di un Comitato di relatori che siano portatori degli interessi delle parti contrapposte (statali e locali), così da «garantire una migliore funzionalità di un organo collegiale di dimensioni così ampie».

²⁶ Soluzione questa ventilata da R. DE LISO, *Osservazioni sull'art. 11*, cit., ed invece esclusa sia da S. CECCANTI, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali*, in www.2unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV4.htm, p. 2, che R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, *ivi*, p. 11.

²⁷ Mi pare invece da escludere l'ipotesi di attribuire alle singole Regioni la determinazione delle modalità di riconoscimento della rappresentanza locale, perché si rischia così una disciplina contraddittoria tra le varie Regioni che non garantisce in modo paritario la rappresentanza locale.

²⁸ Cfr. quanto meglio specificato *sub c)*.

tenuto minimo, costituito da quanto formalmente prescritto dall'art. 11 della legge costituzionale, ossia solo dalle materie di cui all'art. 117, c. 3° e 119 Cost., ovvero estendersi a tutte le disposizioni che «contengano comunque disposizioni riguardanti l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali»²⁹. Quest'ultima soluzione pare essere quella auspicata nella relazione, nonostante le opinioni contrastanti emerse in seno al Comitato paritetico. Si propone anzi una lettura ancor più avanzata dell'art. 11, ipotizzando un intervento della Commissione integrata non solo nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, ma anche nel prosieguo davanti all'Assemblea, specialmente sul contenuto degli emendamenti presentati nel corso della discussione presso di essa³⁰.

Si ritiene, poi, che la competenza della Commissione integrata sia estesa anche ai progetti di legge costituzionale che incidano o modifichino l'art. 117, c. 3° e 119 Cost., escludendo, tuttavia, l'efficacia rinforzata prevista dall'art. 11 ed attribuendole, così un mero potere consultivo. Un diverso riconoscimento di tali effetti significherebbe d'altra parte modificare implicitamente il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 118 Cost., norma che la dottrina ritiene in genere come irriducibile anche dal legislatore costituzionale, salvo, secondo alcuni, la possibilità di aggravare il procedimento ed in ogni caso in modo espresso.

Sub d) La relazione alla Giunta per il regolamento della Camera ha elaborato le maggiori proposte innovative sul tema delle modalità di deliberazione e sul funzionamento della Commissione. Si è infatti ipotizzato l'istituzione di un Comitato di relatori (formato da tre parlamentari e tre rappresentanti delle autonomie territoriali) ai quali sia affidato il compito di formulare una proposta di parere alla Commissione. Questa, a sua volta, può accettare la proposta del Comitato dei relatori così come è o richiedere una nuova formulazione con eventuali indicazioni e precisazioni, senza che sia necessario un suo nuovo voto, ma solo qualora ne facciano richiesta almeno due parlamentari o due rappresentanti delle autonomie territoriali. In altre

²⁹ Nella relazione alla Giunta per il regolamento della Camera si precisa inoltre che «il riconoscimento di una competenza consultiva della Commissione ulteriore rispetto a quella costituzionalmente individuata dall'art. 11, c. 2°, della l. cost. n. 3/2001, è derivato dalla considerazione che vi possono essere progetti di legge, diversi da quelli indicati nel c. 2° dell'art. 11, che tuttavia possono presentare rilevanti aspetti d'interesse delle autonomie».

³⁰ Rimane invece ancora aperto il problema della ammissibilità dell'attribuzione dei progetti di legge su cui si deve esprimere la Commissione integrata alla sede legislativa o redigente o se invece il procedimento rinforzato previsto dall'art. 11, c. 2°, abbia introdotto implicitamente una riserva costituzionale d'Assemblea.

parole si istituisce un organo pletorico, al fine di soddisfare le varie esigenze di rappresentatività e poi si tenta in qualche modo di demandare a pochi l'effettiva decisione³¹.

La questione «più spinosa»³² è tuttavia rappresentata dall'individuazione delle modalità di deliberazione della Commissione, in quanto l'adattamento dei metodi classici di votazione (a maggioranza) a questa Commissione determina il rischio di formazione di «maggioranze occasionali, accidentalmente aggregate», che non siano espressione della volontà di collaborazione fra le due volontà. Si ipotizza pertanto il «voto per componenti», cosicché il parere si intende approvato solo se abbia ottenuto la maggioranza all'interno delle due anime istituzionali, quella parlamentare da un lato e locale dall'altro, in modo tale da incentivare la ricerca di soluzioni concordate ed evitare il rischio di paralisi della Commissione attraverso veti incrociati.

Sub e) L'ultimo aspetto valutato nella relazione attiene alla determinazione degli effetti dei pareri sul procedimento legislativo.

A tale riguardo si conferma che la disciplina speciale degli effetti previsti dall'art. 11, c. 2° può riguardare solo le materie ivi indicate, mentre sulle altre materie l'efficacia può essere solo quella ordinaria. Si precisa tuttavia che tale efficacia rinforzata debba riguardare non solo i progetti di legge che disciplinino nel loro complesso quelle materie, ma anche quei progetti che, avendo un contenuto eterogeneo, contengano anche «una singola disposizione nelle materie indicate dal c. 2° dell'art. 11».

Si formulano poi proposte dettagliate in ordine alle modalità da seguire qualora vi sia il voto contrario o condizionato da parte della Commissione integrata su un singolo emendamento, su un comma di un articolo o su una pluralità di commi³³.

La valutazione particolarmente articolata dei vari problemi connessi al funzionamento della Commissione, svolta prima dal Comitato paritetico presieduto dal sen. Mancino e poi approfondita con la relazione alla Giunta per

³¹ Non poche volte accade che dietro ad una decisione apparentemente di scarsa rilevanza si prospettino degli effetti rilevanti anche per gli interessi locali, che solo da un'attenta analisi e meditata valutazione si possono completamente valutare.

³² Come si legge nella stessa relazione (p. 15).

³³ A tal fine si propone l'introduzione di una clausola finale di garanzia, proponendo di prevedere che «quando al termine delle votazioni sugli articoli, il progetto di legge non risulti adeguato alle condizioni contenute nel parere della Commissione per le questioni regionali per effetto di deliberazioni dell'Assemblea non adottate a maggioranza assoluta dei componenti, lo stesso si intenda approvato nel suo complesso solo ove ottenga il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea» (p. 19).

il regolamento degli onn. Boato e Deodato, può essere considerata sintomo di due orientamenti fra loro contrastanti: può essere, infatti, considerata indicativa di una fase avanzata dei lavori parlamentari e di un'ampia meditazione sulle varie problematiche connesse alla sua integrazione ed alla sua successiva operatività, ma può anche essere valutata come sintomo di una difficoltà politica a ridurre l'autonomia parlamentare e di una resistenza a consentire un'effettiva influenza degli interessi delle autonomie locali, non solo in fase di generica formulazione dei progetti di legge, ma nella stessa approvazione dei singoli emendamenti e quindi nella redazione dei testi definitivi.

In questo processo di attuazione del nuovo Titolo V, il Parlamento sembra, quindi, ancora lontano da voler condividere con altri soggetti istituzionali le scelte legislative da adottare, preferendo pertanto mantenere in capo al governo, attraverso le Conferenze, la possibilità di dirimere conflitti, di giungere ad accordi, delineare l'indirizzo politico in materia locale.