

Rivista
trimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

1

2006
Gennaio/Marzo
Anno XLVIII



Jovene editore

“Potere legislativo e giustizia costituzionale con riferimento al rapporto Stato-Regioni

POTERE LEGISLATIVO E GIUSTIZIA COSTITUZIONALE CON RIFERIMENTO AL RAPPORTO STATO-REGIONI*

di UGO ZAMPETTI

SOMMARIO: Premessa. – 1. I sistemi costituzionali italiano e tedesco: due sistemi comparabili. – 2. I rapporti fra il Parlamento e la Corte Costituzionale. – 3. La riforma costituzionale del 2001. – 4. Il Parlamento dinanzi alla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione.

Premessa

L'incontro odierno si svolge nell'ambito delle iniziative di collaborazione tra le amministrazioni della Camera dei deputati e del *Bundestag*, che hanno condotto anche alla costituzione di una associazione di amicizia tra i funzionari delle due Istituzioni; esso ha ad oggetto i rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale con particolare riferimento al tema del riparto di competenze tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali.

In questo ambito il mio intervento sarà limitato alla illustrazione della cornice entro cui si è sviluppato tale rapporto a fronte del nuovo assetto delle competenze dello Stato e delle autonomie territoriali, come delineato dal nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Il tema più generale verrà infatti affrontato nell'ottica di una comparazione tra i sistemi costituzionali della Repubblica italiana e della Repubblica federale di Germania, anche attraverso l'analisi del ruolo e dell'attività delle due burocrazie parlamentari dinanzi alla evoluzione dei rispettivi sistemi istituzionali.

* Introduzione del Segretario Generale della Camera dei deputati, dott. Ugo Zampetti, ai lavori del Seminario di Studi italo-tedesco tenutosi il 29 aprile 2005 presso la Camera dei deputati. Dopo gli interventi introduttivi del dott. Zampetti e del

1. *I sistemi costituzionali italiano e tedesco: due sistemi comparabili*

L'analisi dei sistemi costituzionali italiano e tedesco e in particolare delle dinamiche che – nell'ambito del contesto più generale rappresentato dall'Unione europea – si sviluppano al loro interno tra i diversi soggetti istituzionali (Presidente della Repubblica, Parlamento, Governo e Amministrazione, Magistratura, Autonomie territoriali, Corte costituzionale) mostra come essi risultino per molti versi assimilabili e quindi validamente confrontabili.

Peraltro, è possibile aggiungere che, per quanto i due sistemi presentino ancora molte diversità, l'evoluzione recente li ha portati a somigliarsi di più, sia dal punto di vista della forma di governo sia da quello della forma di Stato.

In Italia sono stati già operati interventi nella direzione di conferire maggiore stabilità all'Esecutivo, pur mantenendo la forma parlamentare di governo; quanto alla forma di Stato, si pensi alle riforme tese all'introduzione di una organizzazione dello Stato di tipo federale.

In entrambi i sistemi si riscontra l'effetto pervasivo dei principi dell'Unione europea, che sono oramai divenuti parte integrante dei rispettivi ordinamenti e sono alla base delle principali tendenze di trasformazione che li contraddistinguono.

Esaminando l'esperienza delle reciproche istituzioni parlamentari, risulta evidente come il *Bundestag* e la Camera siano, a loro volta, al centro di un complesso sistema di rapporti con gli altri poteri costituzionali e come ad essi facciano inoltre capo procedure complesse concernenti, ad esempio, i rapporti con la magistratura (in tema di immunità parlamentari) e con il sistema dei partiti (in tema, ad esempio di rimborsi elettorali).

Per quanto riguarda poi i rapporti con la comunità nazionale, emerge in entrambi gli ordinamenti una funzione unificante

Segretario Generale del Bundestag, dott. Wolfgang Zeh, vi sono state le relazioni del dott. Thomas Hadamek, Consigliere del Bundestag, della dott.ssa Lucia Pagano, Consigliere della Camera dei deputati, del dott. Stefan Sinner, Consigliere del Bundestag e del prof. Paolo Caretti, dell'Università degli Studi di Firenze.

del Parlamento più accentuata di quanto non avvenga in altri paesi ove le corrispondenti istituzioni hanno un ruolo altrettanto rilevante.

È per questi motivi, ad esempio, che tra le amministrazioni del *Bundestag* e della Camera dei deputati vi è da sempre un rapporto di collaborazione privilegiato. Esso muove dalla consapevolezza che ci si trova di fronte ad esperienze di lavoro che, nonostante le numerose ed ovvie differenze, sono molto più simili e tra loro paragonabili rispetto a quelle di altri Parlamenti.

Ciò è emerso recentemente anche in occasione di un Seminario organizzato dalla Camera dei deputati in collaborazione con il Centro Europeo per la ricerca e la documentazione parlamentare (CERDP) nell'ottobre del 2003, a cui hanno partecipato i rappresentanti delle amministrazioni dei Parlamenti aderenti alla suddetta organizzazione e che ha visto gli interventi degli esponenti delle Amministrazioni di maggiori dimensioni: *Bundestag*, Camera dei deputati e *Assemblée Nationale*. Dai dati raccolti nel corso di tale Seminario, la cui prima sessione ha avuto ad oggetto proprio l'approfondimento delle caratteristiche essenziali delle amministrazioni parlamentari, è risultato come il *Bundestag* e la Camera dei deputati siano le due amministrazioni parlamentari di gran lunga più grandi per dimensioni numeriche e più complesse sul piano operativo in Europa, non considerando il Parlamento europeo, che ha caratteristiche funzionali e condizioni di lavoro del tutto peculiari. Quelle citate rappresentano infatti le uniche due amministrazioni che toccano e, nel caso del *Bundestag* superano, i duemila dipendenti, mentre le due successive amministrazioni nella graduatoria non superano i millecinquecento e tutte le altre sono sotto i mille dipendenti.

La dimensione delle due amministrazioni parlamentari non è casuale, ma risponde alla qualità e alla molteplicità delle funzioni di cui hanno dovuto farsi progressivamente carico, sotto la spinta di una istituzione parlamentare particolarmente attiva e dinamica. Tale dimensione corrisponde, quindi, ad una maggior forza del Parlamento nel sistema costituzionale, che si evidenzia

nell'assetto dei rapporti con l'Esecutivo così come nel maggior grado di autonomia procedurale e di organizzazione dei lavori.

In conclusione, le due amministrazioni parlamentari sono assai simili per dimensioni e l'insieme dei compiti assegnati e ciò trova riscontro nel ruolo svolto dal Parlamento nell'ambito di due sistemi costituzionali che si articolano con analoga complessità.

2. *I rapporti tra il Parlamento e la Corte costituzionale*

In questo contesto, il tema dei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale assume un ruolo centrale in riferimento al nuovo di sistema di governo che si sta costruendo in Europa e che passa attraverso l'articolazione dei diversi livelli territoriali.

In questa ottica anche le amministrazioni parlamentari sono da alcuni anni chiamate ad una nuova sfida: da strutture esperte soprattutto nelle procedure interne al Parlamento, si stanno cimentando con un quadro molto più ampio di competenze, che includono relazioni e procedure esterne riguardanti i rapporti con le altre istituzioni e tra i diversi livelli territoriali.

Peraltro, il tema dei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale riveste per l'Italia una grande importanza e una particolare attualità. Il nostro Paese si trova, infatti, in una fase di innovazione e trasformazione costituzionale la cui ampiezza non ha precedenti nella storia repubblicana e la cui durata, al di là della fase – tuttora in corso – di svolgimento delle procedure di revisione costituzionale, è destinata a prolungarsi sino a quando le novità introdotte non saranno pienamente assimilate nel sistema istituzionale e nella coscienza della collettività.

Il rapporto tra Camere e Corte costituzionale è divenuto uno dei motori portanti di questo processo di assimilazione e di graduale trasformazione dell'ordinamento, dando vita ad una dinamica che, nella chiara distinzione dei rispettivi ruoli e nella posizione di reciproca autonomia, ha determinato e determina notevoli spinte ed influenze in entrambe le direzioni.

Il Parlamento non ha mai inteso prescindere, nella sua ordinaria attività legislativa, dalle pronunzie della Corte dei cui indirizzi di fondo tiene conto anche quando pone mano ad interventi di revisione costituzionale. Di ciò appare ben consapevole la stessa Corte, che in diverse occasioni ha utilizzato le proprie sentenze per rivolgere espliciti moniti al legislatore, invitandolo a rivedere determinate discipline per assicurarne la conformità a Costituzione e indicandogli i criteri di fondo ai quali attenersi, pur nel rispetto della sua discrezionalità politica.

Per altro verso la Corte di norma ricava, sia dai lavori preparatori dei singoli provvedimenti legislativi, sia soprattutto dagli orientamenti della legislazione ordinaria nel suo complesso, indicazioni ai fini di una interpretazione dei parametri costituzionali che tenga conto del «diritto vivente», e quindi delle scelte politico-istituzionali di fondo assunte dalle assemblee rappresentative, nonché delle ragioni che tali scelte sottendono.

Tale rapporto biunivoco si svolge su diversi versanti. In alcuni casi il confronto coinvolge profili assai problematici e controversi: ciò vale, ad esempio, con riguardo all'istituto della insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, disciplinato dall'articolo 68 della Costituzione.

Negli altri casi la reciproca influenza tra l'attività del Parlamento e quella della Corte ha prodotto e produce interessanti convergenze o comunque esiti di particolare rilievo. È il caso ad esempio delle problematiche connesse al nuovo modello dei rapporti tra Stato e Regioni conseguente alle riforme costituzionali approvate nel periodo 1999-2001, che hanno anche dato origine ed animato il dibattito parlamentare sulle ulteriori modifiche costituzionali in materia.

3. *La riforma costituzionale del 2001*

Pur senza soffermarsi sulla puntuale descrizione del nuovo sistema costituzionale entrato in vigore nel 2001, è importante tuttavia sottolineare come a seguito di tale riforma il nostro ordi-

namento abbia conosciuto una profonda trasformazione nella distribuzione dei poteri normativi tra i diversi enti territoriali che compongono la Repubblica: Stato, Regioni e autonomie locali.

La potestà legislativa non può più essere considerata, infatti, prerogativa primaria dello Stato laddove la legge statale e la legge regionale partecipano paritariamente all'esercizio della funzione di produzione normativa a livello primario.

La distribuzione delle competenze legislative si organizza attraverso l'identificazione di materie nelle quali lo Stato e le Regioni esercitano una potestà legislativa di tipo esclusivo, e di materie affidate alla competenza concorrente di entrambi. La riforma ha invertito il criterio generale di attribuzione delle competenze legislative, affidando alle Regioni la potestà di legiferare su tutte le materie non espressamente riservate alla legge dello Stato.

Sul piano operativo da ciò deriva la necessità, affatto nuova, per il Parlamento di individuare, di volta in volta, il titolo di competenza che giustifica l'intervento normativo statale. La riforma ha dunque richiesto alle Camere e alla Corte costituzionale, in sede di applicazione delle nuove norme costituzionali, un'impegnativa attività di interpretazione che ha assunto nei fatti un carattere eccezionale dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo, finendo per incidere sulle modalità stesse di esercizio delle rispettive funzioni nonché sui reciproci rapporti tra le due istituzioni.

L'esigenza di affrontare i nodi della riforma si è posta già nella prima delicata fase attuativa, avvalendosi dei margini interpretativi che ogni norma costituzionale lascia agli attori istituzionali, e anzitutto al legislatore ordinario. Quest'ultimo ha potuto quindi beneficiare degli indirizzi successivamente adottati dalla Corte costituzionale, chiamata a valutare *a posteriori* la legittimità delle opzioni interpretative fatte proprie dal legislatore.

Per quanto riguarda la Corte mi limito a ricordare le considerazioni svolte nel gennaio del 2005 dall'allora suo Presidente, prof. Valerio Onida, in occasione della relazione sulla giustizia costituzionale nel 2004. Il prof. Onida a questo riguardo ha fatto

presente come i profili riguardanti il nuovo riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni hanno impegnato la Corte come mai era avvenuto in passato, tanto da giustificare la tesi secondo cui sta cambiando o è già cambiato il modo di lavorare della Corte medesima; essa ha dovuto affrontare per la prima volta problemi qualitativamente nuovi, resi più ardui dalla mancanza di norme transitorie che regolino il passaggio dal vecchio al nuovo sistema e dall'insufficienza degli interventi di legislazione ordinaria attuativi della riforma.

4. *Il Parlamento dinanzi alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione*

Per quanto riguarda il Parlamento è risultato subito evidente che la portata applicativa della riforma del titolo V della parte II della Costituzione fosse tale da investire tutte le fasi e le sedi del procedimento legislativo.

Entrambe le Camere hanno dovuto confrontarsi con l'esigenza di verificare il fondamento costituzionale di ciascuna delle iniziative legislative al proprio esame: adattando il procedimento legislativo a tale nuova evenienza hanno dunque individuato specifiche sedi e momenti di verifica. Ciò è avvenuto ed avviene soprattutto nell'ambito dell'istruttoria legislativa affidata alle Commissioni permanenti, che secondo la nostra Costituzione rappresenta una fase obbligatoria del procedimento.

I regolamenti parlamentari (e in particolare quello della Camera dei deputati) prevedono infatti, nell'ambito dell'istruttoria legislativa affidata alle Commissioni, una serie di meccanismi obbligatori di controllo aventi ad oggetto la qualità e la coerenza ordinamentale e finanziaria dei progetti di legge, sulla base della documentazione fornita dagli Uffici su ogni punto all'ordine del giorno.

Lo svolgimento di tale istruttoria avviene attraverso l'interazione tra la Commissione di volta in volta competente per materia e le altre Commissioni permanenti chiamate, secondo le rispettive competenze, ad esprimere un parere sul testo in esame:

la I Commissione (Affari costituzionali) si esprime sugli aspetti di legittimità costituzionale dei progetti di legge e sulla loro complessiva coerenza ordinamentale; la V Commissione (Bilancio) sulle conseguenze di carattere finanziario dei progetti di legge; la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) in ordine alla compatibilità delle iniziative legislative con la normativa comunitaria; il Comitato per la legislazione (organo a composizione paritetica di recente istituzione) con riferimento alla qualità dei testi normativi. Il sede di espressione del parere da parte di ciascuna di queste Commissioni, le stesse si avvalgono di una nota tecnica predisposta dagli uffici di segreteria e dai servizi di documentazione competenti, in collaborazione tra loro.

Con l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, la Commissione Affari costituzionali ha sensibilmente sviluppato la funzione ad essa assegnata di verifica della competenza del legislatore statale ordinariamente svolta durante la fase di esame dei progetti di legge in Commissione; su indicazione della Giunta per il Regolamento è stata infatti definita una nuova attività consultiva della I Commissione avente ad oggetto tutti gli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi presentati in Assemblea, allo scopo di valutarne i profili di compatibilità con il nuovo quadro delle competenze istituzionali.

Il ruolo consultivo della Commissione Affari costituzionali d'altronde è reso ancora più importante e delicato dalla mancanza nel nostro ordinamento parlamentare di una Camera delle regioni analoga al *Bundesrat*.

In tale contesto la Commissione Affari costituzionali ha richiesto agli Uffici della Camera una ricerca basata sul confronto tra i circa 1.200 pareri espressi dalla medesima Commissione nell'arco di tre anni su progetti di legge ed emendamenti, e le sentenze della Corte costituzionale emesse nello stesso periodo.

Tale ricerca è stata affidata, sul piano operativo, ad un osservatore esterno, di indiscusso prestigio scientifico, quale l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, guidato dal professor Caretti. Per quanto riguarda la Camera, la ricerca è stata

seguita dalla Segreteria della I Commissione e coordinata dall'Osservatorio legislativo, struttura incardinata nel Servizio Studi e che riassume e guida l'attività delle strutture della Camera per quanto riguarda la documentazione a supporto del processo legislativo.

Senza eccedere l'ambito del mio intervento che, come ho detto fin dall'inizio, è circoscritto alla illustrazione della cornice entro cui si è sviluppato il rapporto tra Parlamento e Corte costituzionale a fronte del nuovo riparto di competenze tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali, anticipo alcuni spunti di riflessione che emergono dalla ricerca. Questa ha evidenziato come alcuni indirizzi interpretativi adottati dal Comitato permanente per i pareri della Commissione Affari costituzionali – che sono stati il frutto di un notevole e approfondito sforzo ermeneutico svolto inizialmente senza l'ausilio del parametro costituito dalla giurisprudenza costituzionale – abbiano avuto poi un riscontro ed una conferma, in alcuni casi assai significativa, nelle prime sentenze pronunciate dalla Corte in materia (si pensi per tutte alle sentt. nn. 282 del 2002 e 303 del 2003). Tali sentenze, a loro volta, hanno costituito un costante punto di riferimento per l'ulteriore e successiva attività del Comitato, che con la sua giurisprudenza consultiva ha saputo valorizzare e sviluppare ulteriormente la portata e l'impatto dei pronunciamenti della Corte.

In conclusione, l'accertamento di tale osmosi di indirizzi e linee interpretative tra Corte e Parlamento in un'ottica di cooperazione interistituzionale e di dialogo, seppur non codificati e formalizzati, dimostra ancora una volta come l'attività di tali organi istituzionali abbia fin da subito permesso al nuovo sistema di funzionare comunque e di svilupparsi verso nuove e diverse fasi di sintesi e di equilibrio, pur scontando un inevitabile aumento del contenzioso tra Stato e regioni derivante da un così ampio e radicale mutamento del contesto costituzionale.