

Federico Palmieri

L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali: profili critici e note di prospettiva

1 - Introduzione; 2 - Integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: obbligo o facoltà?; 3 - Articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: fonti normative di attuazione; 4 - Individuazione e designazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali; 5 - Natura della “partecipazione” alla Commissione parlamentare per le questioni regionali dei rappresentanti delle autonomie territoriali; 6 - Organizzazione e disciplina dei *quorum* deliberativi della Commissione integrata; 7 - Competenza “*ratione materiae*” della Commissione integrata; 8 - Profili di merito sul parere “super rinforzato” *ex* articolo 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001; 9 - Suggestioni in tema di sindacato di legittimità costituzionale; 10 - Attuazione dell’articolo 11: criticità e note di prospettiva; 11 - Considerazioni finali.

1 - *Introduzione*

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» dispone all’articolo 11 che, sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i Regolamenti della Camera e del Senato possono prevedere la partecipazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali; la disposizione sancisce la competenza della Commissione nella composizione integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ad esprimere pareri sui progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 (legislazione concorrente Stato-regioni) e all’articolo 119 (autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali) della Costituzione. L’articolo 11, al comma 2, riconosce ai suddetti pareri uno specifico effetto che incide sul procedimento legislativo in Assemblea: la norma dispone che qualora, nel corso dell’esame di un progetto di legge riguardante le materie anzidette, la Commissione abbia espresso, sulle disposizioni ivi contenute, 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.

L'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, rappresenta, nella sua formulazione, una tappa intermedia cui sono approdate prospettive ed istanze riformatrici che, nel quadro della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, hanno contrassegnato e stimolato il dibattito ed il confronto dottrinale e politico-istituzionale sviluppatosi in ordine all'opportunità di costruire una adeguata sede istituzionale ove far confluire e comporre i molteplici e differenziati interessi espressi dai diversi livelli di governo territoriale riconosciuti dalla Costituzione.

Una breve digressione sulla genesi e sulle competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali muove dalla considerazione che il legislatore costituzionale volle prevedere, nel testo della Costituzione, l'istituzione dell'organo bicamerale al fine di superare le divergenti posizioni espresse tra quanti ravvisavano l'opportunità che la decisione sullo scioglimento di un consiglio regionale fosse assunta, con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere di un giudice di legittimità quale il Consiglio di Stato e quanti, invece, asserivano che a tal fine fosse preferibile prevedere la necessaria consultazione di un organo di rappresentanza politico-istituzionale, precipuamente il Senato della Repubblica. La Commissione preposta a tale specifica finalità è stata denominata «per le questioni regionali» con l'intento di poterle riconoscere anche l'esercizio di competenze più estese rispetto alla sola funzione consultiva sullo scioglimento dei consigli regionali. La Commissione parlamentare per le questioni regionali svolge, quindi, attività di natura consultiva in conformità alle previsioni della Costituzione, dei Regolamenti parlamentari e della legislazione ordinaria. L'articolo 126 della Costituzione attribuisce alla Commissione bicamerale la predetta competenza consultiva ai fini dell'adozione del decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del consiglio regionale e di rimozione del presidente della giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ovvero per ragioni di sicurezza nazionale. L'articolo 102, comma 3, del Regolamento della Camera e l'articolo 40, comma 9, del Regolamento del Senato dispongono che la Commissione esprima il parere sui progetti di legge che contengono disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione ed in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni. La Commissione esprime, inoltre, parere sul Documento di programmazione economico-finanziaria, ai sensi dell'articolo

118-*bis*, comma 1, del Regolamento della Camera, e formula altresì osservazioni sul medesimo Documento ai sensi dell'articolo 125-*bis*, comma 1, del Regolamento del Senato. Quanto alla composizione della Commissione, l'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, ha elevato il numero dei membri, che inizialmente era complessivamente pari a trenta, a venti deputati e venti senatori, designati, secondo quanto previsto dall'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, dalle due Camere con criteri di proporzionalità.

Giova soffermarsi, con rapidi accenni, su due progetti di riforma che hanno anticipato l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 e l'elaborazione dell'articolo 11. L'esigenza di procedere ad un'integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali inizia ad emergere nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Commissione Bozzi), costituita nella IX legislatura, dal novembre 1983 al gennaio 1985, la cui relazione finale proponeva che la Commissione parlamentare per le questioni regionali fosse integrata da venti rappresentanti delle regioni per l'esercizio di funzioni consultive in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere aventi ad oggetto materie riguardanti le regioni o gli enti locali. Lo scopo perseguito consisteva nel tentativo di rafforzare il raccordo tra Parlamento e regioni. Il tema venne ripreso in occasione della elaborazione del progetto di riforma presentato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita nella XIII legislatura con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1. La proposta originaria del progetto di legge costituzionale, approvato il 30 giugno 1997, prevedeva, presso il Senato, l'istituzione di una Commissione delle autonomie territoriali, presieduta da un senatore, formata per un terzo da senatori, per un terzo dai presidenti delle regioni e delle province autonome, per un terzo da rappresentanti dei comuni e delle province eletti con le modalità stabilite con legge approvata dalle due Camere, per l'esame dei disegni di legge in materia di finanza regionale e locale e per il parere sulle questioni che riguardano i comuni, le province e le regioni. Il testo finale della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali prevedeva invece un Senato in sessione speciale integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna regione in numero pari a quello dei relativi senatori per l'esame dei disegni di legge su materie riguardanti regioni ed autonomie locali. Conclusi senza esito i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, il tema è stato quindi rilanciato nell'ambito del dibattito svoltosi in ordine alla

elaborazione del contenuto dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nella XIV legislatura, sulle problematiche connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 le Giunte per il Regolamento della Camera e del Senato hanno svolto un'articolata e meditata istruttoria congiunta mediante la costituzione, nell'autunno del 2001, di un Comitato paritetico composto da quattro deputati e quattro senatori, i cui lavori sono stati coordinati dal senatore Mancino. L'attività del Comitato paritetico ha condotto all'elaborazione di una prima ipotesi di modifiche regolamentari trasmesse alle Presidenze delle Camere. Gli esiti di questa prima fase istruttoria sono stati quindi sottoposti, dai Presidenti delle due Camere, alle rispettive Giunte per il Regolamento, nel mese di giugno 2002. Successivamente i deputati Boato e Deodato e i senatori Mancino e Pastore sono stati incaricati di svolgere un ulteriore approfondimento in ordine alle questioni connesse all'attuazione della disposizione costituzionale, su cui hanno riferito alle rispettive Giunte il 28 novembre 2002. Alla Camera, i deputati Boato e Deodato hanno presentato, altresì, un'ampia relazione riassuntiva in merito alle questioni emerse ed ai profili critici della riforma. La materia non è stata poi ulteriormente sviluppata nel corso della XIV legislatura e non è stata affrontata neanche nella XV legislatura.

L'ipotesi di regolamentazione della composizione e dell'attività della Commissione parlamentare per le questioni regionali a composizione integrata, prospettata dalle Giunte per il Regolamento della Camera e del Senato nel corso della XIV legislatura, risulta particolarmente dettagliata e definita sotto molteplici profili. L'attività istruttoria sulle implicazioni regolamentari conseguenti all'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001 ha risposto all'esigenza, precipuamente politica, di agevolare il perseguimento di un accordo su temi palesemente complessi e controversi: l'istruttoria svolta evidenzia in primo luogo che il percorso politico-istituzionale volto al traguardo dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 appare senza dubbio impervio e tortuoso. Il dibattito sul tema ha riguardato, per tale motivo, la stessa opportunità che si proceda o meno all'attuazione della disposizione negli specifici termini della sua formulazione.

Il lavoro svolto dal Comitato paritetico e dai relatori incaricati dalle Giunte per il Regolamento della Camera e del Senato fornisce un apprezzabile contributo di mediazione e sintesi tra proposte politiche e dottrinali difformi; offre suggestioni e prospetta soluzioni attraverso una solida

e pregevole opera di inquadramento del tema; delinea e soppesa specifiche questioni, talora apparentemente marginali, ma non esiziali rispetto all'oggetto dell'analisi. Taluni profili di criticità restano tuttavia insoluti e le perplessità manifestate da diversi osservatori non appaiono del tutto fugate. Occorre registrare che permangono allo stato argomentate riserve sull'effettiva necessità di dar corso all'attuazione del menzionato articolo 11. L'integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con il rafforzamento del ruolo da essa svolto nell'ambito del procedimento legislativo, si profila peraltro quale soluzione transitoria, come recita la disposizione della legge costituzionale, sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione. Singolare appare la circostanza che il legislatore costituzionale abbia formalmente evocato in un testo di legge costituzionale, in relazione al carattere transitorio dell'integrazione della Commissione, l'esigenza di attivare un processo di riforme che possa anche condurre alla revisione dell'attuale assetto istituzionale incentrato sul sistema parlamentare a bicameralismo perfetto. Si rileva, al riguardo, che in occasione del dibattito sulla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione è stata sovente richiamata la necessità di dar vita ad un organo che, quale ne sia la denominazione, possa qualificarsi come rappresentativo delle molteplici istanze provenienti dalle autonomie territoriali. Occorre altresì segnalare che, nel corso di un'indagine conoscitiva svolta nella XV legislatura dalle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato sul titolo V della parte seconda della Costituzione, è emerso un diffuso favore per l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, seppur non sono mancate, come precisato, le voci dissonanti e gli accenti critici.

2 - Integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: obbligo o facoltà?

Un profilo dell'indagine sul contenuto dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 attiene al carattere obbligatorio, ovvero facoltativo, della previsione sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. La disposizione recita che «i Regolamenti della Camera e del Senato possono prevedere la partecipazione». La formulazione della norma sembra escludere dubbi al riguardo. Eppure l'impiego del citato verbo nel linguaggio giuridico si presta talvolta ad incerti significati, potendo

prefigurare una mera facoltà ovvero, al contrario, qualificando una condotta doverosa cui ottemperare al verificarsi di determinate circostanze: si conferisce in tal modo il potere di apprezzare discrezionalmente i presupposti di fatto, in presenza dei quali l'esercizio del potere non è più libero, ma risulta dovuto. Nel caso di specie, l'interpretazione letterale della norma sembra declinare verso la facoltà e non la doverosità in ordine all'integrazione della composizione della Commissione per le questioni regionali. Taluni autori opinano, invece, a favore della tesi dell'obbligo di dare attuazione alla predetta integrazione, sostenendo che sussista un onere costituzionale in tal senso in quanto l'articolo 11 esprimerebbe una precisa ed univoca opzione che, in attesa di una revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, intende consentire la partecipazione delle medesime regioni alla funzione legislativa dello Stato.

Parte della dottrina ha osservato che il tenore del primo comma dell'articolo 11 non appare del tutto coerente con il successivo secondo comma, formulato quale norma prescrittiva. Si è arguito che dalla lettura dei due commi dell'articolo 11 potrebbe farsi discendere in via interpretativa un differente grado di vincolo: il primo comma si limita ad assegnare al legislatore "regolamentare" una facoltà circa la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali alla Commissione, mentre la formulazione del secondo comma preclude invece al legislatore, in sede di modifica dei Regolamenti parlamentari, quella medesima discrezionalità che gli assegna al primo comma. Occorre allora definire il rapporto che intercorre tra i due commi dell'articolo in oggetto. In base ad un'interpretazione inizialmente propugnata in sede di Comitato paritetico, il primo comma dell'articolo 11 configurerebbe la composizione integrata della Commissione come una mera facoltà ed il secondo comma porrebbe la relativa disciplina applicativa; la Commissione ordinaria (composta solo da parlamentari) conserverebbe pertanto una competenza consultiva di tipo generale, mentre alla Commissione in composizione integrata sarebbe riconosciuta una competenza speciale, limitata al parere sui progetti di legge indicati dall'articolo 11, comma 2. Tale interpretazione comporta che la previsione contenuta nel comma 2, relativa all'aggravamento del procedimento legislativo, sarebbe immediatamente vincolante ed il legislatore sarebbe quindi obbligato a modificare i Regolamenti parlamentari, prevedendo per le ipotesi previste dal predetto comma 2 l'intervento necessario della Commissione in versione integrata. Tale percorso interpretativo, che accentua il carattere prescrittivo del secondo comma dell'articolo 11 e l'evidente legame funzionale tra primo

e secondo comma, induce alla conclusione che la suddetta “facoltà” sia solo apparente. Si è, però, più opportunamente sostenuto che l’articolo 11 andasse interpretato come recante un’abilitazione, rivolta alla fonte regolamentare, a spaziare in un’area distinta da quella tradizionalmente riconosciuta ad essa propria, in ragione della specifica previsione che sembra derogare al divieto di comprendere nei collegi parlamentari membri non appartenenti ad una delle Camere. Si è rilevato che anche l’articolo 72, terzo comma, della Costituzione è formulato negli stessi termini («Il Regolamento può altresì stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari»). Le perplessità e le riserve in ordine all’esatto perimetro dell’interpretazione della norma non sono state del tutto sciolte.

L’orientamento prevalente in dottrina conviene, tuttavia, sulla tesi che l’attuazione dell’articolo 11 sia rimessa alla libera determinazione di entrambe le Camere. Peraltro, giacché l’organo parlamentare è bicamerale non può essere sottoposto a modifiche sotto il profilo organizzativo e funzionale se non mediante un intervento congiunto, su entrambi i Regolamenti parlamentari, che si presenti univoco, coerente ed omogeneo nel suo contenuto dispositivo.

3 - Articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: fonti normative di attuazione

Il testo dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 opera un esclusivo rinvio, ai fini della relativa attuazione, ai Regolamenti parlamentari. Un opportuno chiarimento sul tema lo ha fornito il Presidente della Camera, nel corso della seduta del 16 ottobre 2001 della Giunta per il Regolamento, sostenendo che la disciplina relativa all’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali «dovrebbe articolarsi su una pluralità di livelli normativi. Sul piano dei Regolamenti parlamentari si rende necessario disciplinare l’attività della Commissione integrata nonché le conseguenze procedurali derivanti dalla espressione dei pareri della Commissione medesima», mentre «sul piano legislativo appare necessario disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali chiamati ad integrare la Commissione». Il Presidente della Camera ha quindi rilevato

l'esigenza che si attivi una combinazione di fonti normative: i Regolamenti parlamentari per la disciplina dell'attività della Commissione integrata e per la regolamentazione degli effetti dei pareri sul procedimento legislativo; la legge ordinaria per l'individuazione dei soggetti che dovranno integrare la composizione della Commissione, per la ripartizione della rappresentanza tra Regioni ed enti locali e per la definizione dei meccanismi di designazione dei rappresentanti medesimi. Si rende anche opportuno un intervento delle fonti normative regionali, leggi o statuti, per definire le specifiche modalità attraverso cui le giunte o i consigli regionali dovrebbero esercitare le competenze relative alla nomina dei rappresentanti delle regioni.

In tale quadro, l'attuazione dell'articolo 11 richiederebbe dunque il ricorso ad una pluralità differenziata di fonti normative: i Regolamenti parlamentari ed eventualmente l'ulteriore regolamentazione interna della Commissione integrata; la legge ordinaria statale, anche in relazione alla circostanza che la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai sensi dell'articolo 126, primo comma, della Costituzione, è stabilita con legge; le fonti regionali, per gli spazi residui di disciplina e regolamentazione delle attribuzioni regionali. Approfondendo le problematiche connesse alle fonti normative, si rileva che i Regolamenti parlamentari o la legge ordinaria statale potrebbero legittimamente determinare il numero dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali, ma non anche indicarne le modalità di nomina: trattasi di un aspetto che dovrebbe essere riservato alla piena autonomia regionale. L'affidare alla legge ordinaria la determinazione delle modalità di scelta dei rappresentanti aggiunti dell'organismo bicamerale sarebbe coerente con una rigorosa interpretazione della natura dei Regolamenti parlamentari quali "atti di autonomia normativa", tendenzialmente inidonei a regolare questioni esterne all'ordinamento parlamentare come l'individuazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali da integrare nella composizione della Commissione. Alla fonte statale dovrebbe, quindi, essere affidata la delicata competenza del bilanciamento delle rappresentanze tra i vari enti territoriali e quindi tra i relativi interessi.

Gli orientamenti emersi in seno al Comitato paritetico hanno ricondotto la maggior parte della disciplina di implementazione dell'articolo 11 ai Regolamenti parlamentari. La *ratio* sottesa all'opzione di ricondurre l'attuazione della predetta disposizione alla fonte regolamentare interna del Parlamento risponde alla considerazione degli indubbi vantaggi pratici della soluzione, in termini di maggiore celerità del procedimento di approvazione delle modifiche ai Regolamenti parlamentari e di maggiore condivisione derivante

dalla maggioranza assoluta imposta dall'articolo 64, primo comma, della Costituzione, fattore non secondario ove si tratti di dare attuazione a norme di rango costituzionale. Non può disconoscersi, però, che alcuni aspetti non secondari della disciplina dovrebbero essere più compiutamente regolati con legge: si tratta dei profili esterni all'organizzazione delle Camere, quali la definizione del numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali, la ripartizione di questi tra regioni ed enti locali, il regime delle incompatibilità, le modalità di nomina dei rappresentanti regionali. Questa sembra essere la soluzione più corretta, se si ritiene che l'ambito rimesso ai Regolamenti parlamentari debba essere essenzialmente circoscritto alla disciplina della dimensione interna delle Camere.

Il rinvio ai Regolamenti parlamentari, all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, assume rilievo in quanto autorizza tali fonti a realizzare il delicato e complesso bilanciamento tra i diversi enti di governo territoriale in assenza di specifiche indicazioni sostanziali da parte della stessa norma costituzionale. Taluni osservatori hanno dedotto che, qualora la disposizione in commento venisse interpretata alla lettera, la principale conseguenza dell'attribuzione di tale potere normativo di carattere sostanziale consisterebbe nella difficoltà di continuare a considerare la norma regolamentare come tradizionale espressione degli *interna corporis acta*. Al riguardo, l'intervento del Presidente della Camera nella citata seduta della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001 potrebbe sembrare volto appunto ad esonere i regolamenti parlamentari dai compiti regolatori di interessi sostanziali.

Il Comitato paritetico ha espresso un orientamento diretto a coprire l'area normativa di cui al predetto articolo 11 prevalentemente attraverso il Regolamento parlamentare, inclusi i profili afferenti alla selezione dei rappresentanti delle regioni. La norma proposta da Comitato paritetico e dai relatori delle Giunte per il Regolamento prescrive infatti che, salvo diversa previsione degli statuti e, per le regioni a statuto speciale e le province autonome, delle leggi regionali e provinciali, i rappresentanti regionali sono eletti dai consigli regionali. Tale previsione, si rileva, non sembra conforme ai principi cui è informato il titolo V della parte seconda della Costituzione, in quanto appare lesiva dell'autonomia regionale: si intende disporre inoltre, con uno strumento improprio quale il Regolamento parlamentare, una riserva di statuto regionale in via accessoria e suppletiva. I contenuti obbligatori dello statuto regionale sono delineati dall'articolo 123 della Costituzione e non sembra che i Regolamenti parlamentari, cui dovrebbe essere precluso dettare norme "esterne" al funzionamento del Parlamento, possano incidere su tali profili.

Non appare congruo sostenere che la nomina dei rappresentanti regionali possa inquadrarsi tra i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione che lo statuto deve disciplinare.

In relazione alle fonti normative regionali, la materia andrebbe divisa tra la legge regionale, per la disciplina di profili quali le ineleggibilità e le incompatibilità dei rappresentanti regionali e il loro *status*, e i regolamenti consiliari, per le procedure di nomina e gli eventuali *quorum* strutturali e funzionali per l'elezione dei rappresentanti medesimi.

È auspicabile che, in sede di attuazione dell'articolo 11, si proceda all'intervento di una pluralità di fonti normative. Non è altresì da escludere, nonostante l'avviso contrario espresso dai relatori incaricati dalle Giunte per il Regolamento, la presenza di uno spazio per un regolamento interno di funzionamento della Commissione integrata: la peculiarità dell'organo pone una serie di problemi che è difficile predeterminare in astratto e che giustificano un ambito di regolazione specifico della Commissione medesima.

4 - Individuazione e designazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali

Tra i nodi fondamentali relativi all'integrazione della Commissione si pone quello afferente all'individuazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Un primo profilo attiene alla definizione numerica dei membri non parlamentari, rappresentanti delle autonomie territoriali. L'articolo 11 non offre alcuna precisazione al riguardo e rinvia ai Regolamenti parlamentari. Un dato implicito, che si evince dal testo dell'articolo 11, è che la Commissione a composizione integrata si connota quale commissione "parlamentare": risulta, quindi, da escludere un'opzione che preveda una prevalenza dei componenti esterni designati da regioni ed enti locali, il che snaturerebbe il profilo parlamentare della Commissione. La formulazione letterale dell'articolo 11 offre un ulteriore argomento: riferendosi ad una Commissione "integrata" si utilizza una locuzione che, anch'essa, sembra presupporre un apporto non maggioritario della componente esterna rispetto a quella ordinaria della Commissione. Taluni autori hanno peraltro osservato che una composizione dell'organo basata su un parametro di prevalenza dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali comporterebbe che la Commissione bicamerale assuma effettivamente un ruolo di "parte" del procedimento legislativo ed a tale ottica sarebbe maggiormente aderente il carattere "confor-

mativo” del parere previsto dall’articolo 11, comma 2, della legge n. 3 del 2001.

L’orientamento del Comitato paritetico e dei relatori delle Giunte per il Regolamento è stato concorde nel prospettare una composizione paritaria, proponendosi una presenza dei rappresentanti delle autonomie territoriali numericamente equivalente alla componente parlamentare, con la seguente ripartizione: ventidue rappresentanti delle regioni e province autonome; cinque rappresentanti delle province; tredici rappresentanti dei comuni. Il numero di ventidue rappresentanti delle regioni assicura la presenza di un esponente per ciascuna regione e per le due province autonome. La suddivisione dei diciotto rappresentanti degli enti locali rispecchia, con talune variazioni, la proporzione prevista nella ripartizione tra province e comuni nell’ambito della composizione della Conferenza Stato - città ed autonomie locali, di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Comitato paritetico ha convenuto di adeguare il numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali a quello fissato dalla legge di quaranta parlamentari componenti la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Parte della dottrina è giunta alla riflessione che adottando il parametro inverso, ovvero stabilendo *in primis* il numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali e poi adeguandovi quello dei membri parlamentari si potrebbero superare più agevolmente alcune riserve di ordine sistematico: si è infatti osservato che il numero complessivo di rappresentanti delle autonomie territoriali potrebbe essere, più opportunamente, pari a quarantadue membri, per consentire a ciascuna delle venti regioni e delle due province autonome di esprimere un proprio rappresentante in seno alla Commissione. In tale ottica, i restanti venti membri sarebbero i rappresentanti delle autonomie locali e potrebbero essere designati, all’interno di ciascuna regione, dai rispettivi consigli delle autonomie locali, organismi previsti dall’articolo 127, ultimo comma, della Costituzione. Per le regioni a statuto speciale, cui non si applica tale disposizione costituzionale, il rappresentante degli enti locali potrebbe essere espresso da organi di raccordo e consultazione tra gli enti locali e la regione costituiti con legge regionale.

Uno specifico interesse riveste la questione del “peso” che le singole regioni debbano assumere in seno alla Commissione; si potrebbe opinare se le regioni debbano partecipare alla Commissione integrata con una rappresentanza numericamente identica per tutte ovvero con un grado di rappresentanza dissimile, in relazione alle corrispondenti dimensioni territoriali o demografiche proprie delle diverse specificità regionali. Si sostiene che

il principio della uguale partecipazione numerica porrebbe l'accento sulla rappresentanza degli enti. Il parametro della partecipazione diversificata si connette, invece, alla prospettiva della rappresentanza dei territori e delle popolazioni. La disputa ha un rilievo meramente teorico, in quanto la rappresentanza regionale diversificata indurrebbe ad una composizione pletorica della Commissione integrata; con l'ulteriore presenza dei rappresentanti degli enti locali l'organo si tramuterebbe poi in un collegio di dimensioni non compatibili con quelle proprie di una commissione consultiva. La scelta operata dal Comitato paritetico sembra ponderata e in grado di assicurare voce ad ogni regione e provincia autonoma in seno all'organo. La soluzione individuata appare ispirata ad un sostanziale equilibrio e la lieve prevalenza dei rappresentanti regionali si giustifica in virtù dell'incidenza dell'attività della Commissione sulla legislazione statale nelle materie di competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

In ordine alle modalità di designazione dei rappresentanti delle regioni si sono delineate diverse posizioni. Un orientamento minoritario della dottrina ha sostenuto che la competenza al riguardo dovrebbe essere riservata ai presidenti delle regioni: si argomenta che la forma di governo regionale, basata sul principio dell'elezione diretta dei presidenti delle giunte, assegni a questi, a livello nazionale, la rappresentanza degli interessi delle regioni. La rappresentanza della regione in capo al presidente della giunta è peraltro sancita dall'articolo 121 della Costituzione. Sembra dunque opportuno, rilevano alcuni osservatori, introdurre, nell'organo parlamentare che partecipa al processo decisionale statale, le istanze rappresentative delle regioni al loro più elevato e qualificato livello. L'orientamento prevalente in dottrina ritiene, invece, che l'elezione dei rappresentanti regionali debba essere affidata ai consigli regionali, in quanto la Commissione parlamentare per le questioni regionali è organo delle Camere, e quindi la sua composizione andrebbe integrata da soggetti titolati di una omogenea legittimazione elettiva, nominati cioè dall'organo legislativo regionale; si sostiene altresì che gli esecutivi regionali, proprio nella persona dei presidenti delle giunte, dispongono già di una sede di confronto con lo Stato al loro specifico livello di esecutivi: la Conferenza Stato-regioni. Assegnare la rappresentanza delle regioni nella Commissione integrata ai presidenti delle giunte appare alla maggior parte degli osservatori una forzatura; non va disconosciuto inoltre che, come recitano molti statuti regionali, «i consiglieri rappresentano l'intera regione». Parte della dottrina propone di affidare agli statuti regionali la soluzione della questione: in molti statuti peraltro si riscontra che, tra le competenze

attribuite al consiglio regionale, figura quella di effettuare le nomine genericamente rimesse alla regione; alla stregua di tale indirizzo, si potrebbe desumere che la competenza alla elezione dei rappresentanti regionali in seno alla Commissione integrata appartenga alle assemblee regionali.

Giova segnalare che la prima stesura dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sanciva l'integrazione della Commissione con i presidenti delle regioni e delle province autonome; il testo approvato in via definitiva si riferisce invece più generalmente ai rappresentanti delle regioni e delle province autonome. Dai lavori preparatori della norma si evince, quindi, una specifica indicazione: non è detto, anzi pare volersi escludere, che i rappresentanti delle regioni e delle province autonome in seno alla Commissione debbano essere automaticamente, in ragione del loro ufficio, i rispettivi presidenti. In adesione a tale interpretazione l'articolo 11 non menziona "i" rappresentanti delle regioni (locuzione che potrebbe intendersi riferita ai presidenti delle regioni), ma allude più genericamente a non ben precisati «rappresentanti».

La soluzione individuata dal Comitato paritetico e dai relatori delle giunte per il Regolamento è stata quella di affidare l'elezione dei rappresentanti delle regioni ai consigli regionali, salva diversa previsione degli statuti. Si evidenzia che, a rigore, tale previsione potrebbe prefigurare una violazione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita. La soluzione più rispettosa del principio di salvaguardia dell'autonomia è quella di rimettere agli stessi enti territoriali la scelta definitiva sulla qualificazione del proprio rappresentante, prevedendosi al più una disciplina di tipo suppletivo destinata ad essere derogata ad opera delle fonti di autonomia. Sulla base di considerazioni di tutela dell'equilibrio generale tra i poteri regionali appare forse opportuna la scelta della rappresentanza dei consigli regionali in seno alla Commissione integrata; scelta che tuttavia, è opportuno ribadire, spetterebbe ai singoli ordinamenti regionali. Non è chiarito, nelle proposte avanzate dal Comitato paritetico, se il consiglio regionale sia tenuto ad eleggere il rappresentante nel proprio seno. Gli eletti devono appartenere ad un organo regionale in quanto la loro durata in carica come rappresentanti è correlata, *ex* articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, «al rinnovo degli organi della regione...ai quali appartengono». Tale previsione non esclude che si determini la designazione, quali rappresentanti in seno alla Commissione, di componenti della giunta regionale che non siano consiglieri regionali. Nel caso in cui si voglia stabilire che l'elezione dei rappresentanti debba avvenire

all'interno del consiglio medesimo, occorrerà un'apposita previsione recata da un atto normativo regionale.

La designazione dei rappresentanti degli enti locali pone diverse e più complesse questioni. Taluni autori sostengono, sulla base della previsione dell'articolo 123, quarto comma, della Costituzione, che richiede ad ogni regione ordinaria di introdurre nel proprio statuto il consiglio delle autonomie locali, che il rappresentante degli enti locali dovrebbe essere un membro di tale organismo, designato dal medesimo consiglio delle autonomie locali. Tale soluzione presenta profili applicativi critici e non potrebbe applicarsi peraltro alle regioni speciali. Occorre segnalare che il Comitato paritetico ha svolto sul punto un'articolata istruttoria. In via preliminare ha inteso qualificare "enti locali" solo quelli contemplati nella Costituzione, quali i comuni, le province e le città metropolitane; da tale ambito sono state quindi escluse le comunità montane, benché siano pacificamente ritenute enti locali in dottrina. Circa i criteri di designazione, la scelta del Comitato paritetico si è orientata verso meccanismi elettivi di secondo grado. In un primo momento era stata formulata l'ipotesi di prevedere la designazione dei rappresentanti degli enti locali ad opera delle associazioni rappresentative degli stessi enti: ma si è opposta la considerazione che tali associazioni non costituiscono organismi istituzionali, bensì associazioni di natura privata su base volontaria. Ha prevalso perciò l'orientamento di rimettere la designazione di tali rappresentanti alla componente degli enti locali della Conferenza Stato - città e autonomie locali ritenendosi preferibile, per ragioni di rigore sistematico, affidare tale compito ad un organismo istituzionale. Le riserve avanzate rispetto ad un diretto riconoscimento del ruolo istituzionale dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dell'Unione province italiane (UPI) appaiono forse eccessive, in quanto l'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede la partecipazione istituzionale dei presidenti di tali associazioni alla Conferenza Stato - città e autonomie locali ed alla Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali, riservando alle medesime associazioni la scelta dei soggetti che, per il sistema delle autonomie locali, debbano partecipare ai lavori di tali organismi. Il riconoscimento istituzionale delle suddette associazioni sembra quindi già compiuto, ed allora non appare del tutto congrua la *ratio* di aver attribuito non direttamente alle associazioni, ma ad una proiezione delle stesse in un altro organo la competenza in oggetto. Si segnala che, al fine di garantire la rappresentanza delle città metropolitane, nella designazione dei rappresentanti degli enti locali il Comitato paritetico ha previsto che si tenga conto

dei criteri indicati dal comma 2 dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, che garantiscono la presenza, tra i sindaci designati dall'ANCI, di cinque sindaci che rappresentino le città metropolitane; per non escludere completamente le comunità montane si è imposto anche l'obbligo, nelle designazioni dei rappresentanti dei comuni, di assicurare altresì una rappresentanza dei comuni montani.

In relazione alla durata del mandato dei rappresentanti delle autonomie territoriali, i relatori delle Giunte per il Regolamento hanno proposto un collegamento con la durata degli organi di appartenenza, salvo comunque il limite della durata delle Camere. La soluzione prospettata, secondo cui i rappresentanti delle regioni e degli enti locali «rimangono in carica fino al rinnovo degli organi della regione, della provincia autonoma e dell'ente locale ai quali appartengono e comunque non oltre la durata delle Camere», valorizza il collegamento di ciascun rappresentante con l'ente di provenienza. Si pone il quesito se la designazione di secondo grado che si vorrebbe introdurre non attenui il vincolo della relazione tra i rappresentanti ed il singolo ente locale di appartenenza. A seguito della designazione, i primi si configurerebbero quali rappresentanti del sistema complessivo degli enti locali e per tale ragione non dovrebbero più rimanere condizionati dalle vicende degli enti di originaria provenienza. In ordine ai rappresentanti supplenti, il Comitato paritetico li ha esclusi per quanto riguarda la componente parlamentare della Commissione integrata, ma non si è pronunciato sui componenti non parlamentari; si rende opportuno riservare alla legge regionale tale profilo.

Sul tema dei requisiti che dovrebbero possedere i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, sembra opportuno prevedere i medesimi requisiti di eleggibilità richiesti per le cariche di parlamentare; dovrebbero altresì rilevare le cause di incompatibilità previste per le stesse cariche. La verifica delle condizioni di eleggibilità e la mancanza delle cause di incompatibilità dovrebbe spettare, secondo alcune posizioni dottrinali, alla stessa Commissione integrata. Si è altresì osservato che la legge regionale potrebbe estendere l'insindacabilità prevista per le funzioni consiliari anche alle funzioni di rappresentante regionale in seno alla Commissione integrata.

Un profilo da approfondire attiene alla natura della rappresentanza dei soggetti non parlamentari: in particolare sull'ammissibilità di un vincolo di mandato imposto dall'ente di designazione al soggetto nominato rappresentante. Non sembra del tutto risolutiva l'obiezione avanzata sulla base della considerazione che la Commissione integrata costituisce un'articolazione interna delle Camere e, pertanto, soggiace alla generale applicazione del

divieto del mandato imperativo. È certamente da escludersi che si possa eccepire la validità dei voti espressi in Commissione dai rappresentanti delle autonomie territoriali ove questi abbiano disatteso le eventuali indicazioni ricevute dall'ente di provenienza: rimangono, infatti, estranee all'ordinamento parlamentare siffatte valutazioni; il che non esclude, peraltro, la possibile costruzione di un sistema, da parte dell'ordinamento di appartenenza dei membri di derivazione locale, che renda in astratto legittime, al di fuori dell'attività istituzionale della Commissione, le direttive giuridiche rivolte ai rappresentanti o che contempli altresì una specifica forma di sanzione per comportamenti difformi, quale la revoca o la sostituzione del rappresentante stesso. Spetta alle fonti regionali disciplinare eventualmente la materia. Si rileva, in tale ottica, che qualora il rappresentante regionale non acquisisca uno *status* particolare connesso alla partecipazione alla Commissione integrata la legge regionale potrebbe stabilirne la revocabilità, eventualmente con opportune garanzie procedurali (mozione sottoscritta da numero minimo di consiglieri e previsione di un determinato *quorum* per la revoca). I rappresentanti regionali, se si accedesse a siffatta impostazione, potrebbero essere tenuti altresì a riferire all'organo di appartenenza sui risultati della loro partecipazione alla Commissione. L'organismo regionale di appartenenza potrebbe, inoltre, avere la facoltà, da riconoscere con legge regionale, di esprimere orientamenti in ordine alle questioni che la Commissione integrata deve trattare, senza peraltro configurare un vero e proprio mandato imperativo al rappresentante designato. Sulla materia si richiedono certamente approfondite riflessioni.

5 - *Natura della "partecipazione" alla Commissione parlamentare per le questioni regionali dei rappresentanti delle autonomie territoriali*

L'articolo 11 prevede la "partecipazione" dei rappresentanti delle autonomie territoriali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata. La locuzione non ha un significato univoco. Sembra in primo luogo denotare un connotato restrittivo ed indicare non già un'organica appartenenza alla Commissione, bensì una presenza saltuaria o circoscritta all'esercizio di limitate funzioni. In tale prospettiva, i rappresentanti inseriti nella Commissione parlamentare per le questioni regionali non sarebbero equiparati a componenti dell'organo in senso pieno, e non risulterebbero titolari delle prerogative connesse allo *status* di parlamentare.

Tale conclusione non persuade completamente; dovranno essere i Regolamenti parlamentari a sciogliere il nodo. Le prime risultanze dell'approfondimento svolto dal Comitato paritetico sembrano comunque orientate in senso limitativo: sarebbe da escludere che i rappresentanti delle regioni e degli enti locali entrino a far parte con pienezza di diritti nella Commissione integrata. Certamente ai rappresentanti delle autonomie territoriali in seno alla Commissione andrebbero riconosciute le facoltà procedurali e il diritto di voto. Si è però rilevata la difficoltà, nell'attuale quadro istituzionale, di assimilare lo *status* dei rappresentanti delle autonomie a quello dei parlamentari: l'assimilazione piena richiederebbe un'apposita norma costituzionale. Si pone il quesito se l'istituto della insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, previsto dall'articolo 122 della Costituzione e dagli statuti regionali, possa estendersi alle funzioni svolte dai rappresentanti delle regioni in seno alla Commissione. Il problema riguarda, in particolar modo, i rappresentanti diversi dai consiglieri regionali e quelli degli enti locali, che non godono di alcuna insindacabilità. Il Comitato paritetico conclude che si tratta della partecipazione ad una Commissione parlamentare di soggetti estranei al Parlamento ed in coerenza con tale orientamento ha escluso che la componente non parlamentare partecipi all'elezione dell'ufficio di presidenza della Commissione. Si è inteso, peraltro, attenuare la portata di tale assunto argomentando che l'attività della Commissione risulta incentrata prevalentemente sulla funzione consultiva e i compiti dell'ufficio di presidenza risultano ridotti rispetto a quelli propri delle commissioni permanenti. Ad una più approfondita valutazione appare tuttavia non congrua la possibile esclusione dei rappresentanti delle autonomie territoriali dall'ufficio di presidenza della Commissione integrata, in quanto si priverebbe la componente non parlamentare della facoltà di incidere sulla programmazione dei lavori della Commissione. Al riguardo, non convince la proposta dei relatori delle Giunte per il Regolamento di prevedere l'intervento di un rappresentante regionale e di uno degli enti locali alle riunioni dell'Ufficio di presidenza che abbiano ad oggetto determinazioni relative alla competenza della Commissione integrata. Il carattere parlamentare della Commissione imporrebbe che la presidenza della stessa sia assegnata ad un membro di derivazione parlamentare, anche al fine di assicurare agevolmente i necessari raccordi con la presidenza delle Assemblee, con la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, nonché con le commissioni parlamentari.

Un aspetto su cui porre particolare attenzione attiene alla specifica previsione della partecipazione alla Commissione integrata dei rappresentanti degli enti locali: il che appare privo di riscontri nel diritto comparato. Sono state avanzate riserve sull'opportunità di consentire ad un organo, in cui sono rappresentati anche gli enti locali, di esprimere un parere su provvedimenti legislativi. I rilievi critici si basano sulla considerazione che l'articolo 117, primo comma, della Costituzione prescrive che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni»: sembra improprio consentire agli enti locali di partecipare, sebbene in forma indiretta, all'esercizio della funzione legislativa. Rispetto all'obiezione per cui comuni, città metropolitane e province, in quanto enti privi di potestà legislativa, non dovrebbero essere coinvolti nell'elaborazione delle leggi statali, si oppone tuttavia la considerazione che le stesse leggi incidono sovente sulle competenze proprie degli enti locali. Spetta peraltro alla legge statale individuare il livello territoriale cui conferire le funzioni amministrative, sulla base delle clausole generali della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza stabilite dall'articolo 118 della Costituzione; tale conferimento concorre a determinare, tra l'altro, l'ambito entro cui può esercitarsi la potestà regolamentare degli enti locali. L'articolo 119 della Costituzione, inoltre, disciplina i principi che informano l'autonomia finanziaria non solo delle regioni, ma anche di comuni, province e città metropolitane. Preso quindi atto del rilievo che potrebbe talvolta assumere il coinvolgimento degli enti locali nel procedimento legislativo, non è peraltro da escludere, seppur la tesi è minoritaria, che i Regolamenti parlamentari possano prefigurare un funzionamento della Commissione a "geometria variabile", nel senso di limitare la partecipazione ai suoi lavori dei soli rappresentanti delle regioni, e non anche di quelli degli enti locali, nei casi in cui si intenda porre in essere un confronto esclusivo tra Stato e regioni.

La partecipazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali dei rappresentanti di comuni e province risulta pienamente in linea con l'ispirazione complessiva del disegno costituzionale di riforma del titolo V, che trova espressione nella formulazione dell'articolo 114 della Costituzione: «La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato». In tale quadro si colloca la sistematica partecipazione degli enti locali ad un organismo parlamentare che si pone quale sede di raccordo, nell'ambito del procedimento legislativo parlamentare, tra Stato e sistema complessivo delle autonomie territoriali. Prescelta questa opzione dal legislatore costituzionale, che ha riconosciuto un identico

rilievo costituzionale a tutti i diversi livelli territoriali, ne deriva la necessità di assicurare un eguale coinvolgimento istituzionale dei corrispondenti rappresentanti.

6 - *Organizzazione e disciplina dei quorum deliberativi della Commissione integrata*

Controversa è la questione relativa alle modalità di votazione che dovrebbero essere adottate in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali in versione integrata. In via pregiudiziale, occorre definire se la Commissione integrata si configuri quale collegio unico, composto unitariamente dai parlamentari e dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali, ovvero se si consideri la somma di due sub-collegi. La questione afferrisce quindi in primo luogo alla tipologia degli aggregati rispetto ai quali occorre calcolare i *quorum* strutturale (numero legale per la validità delle sedute e delle deliberazioni) e funzionale (numero di voti necessario per adottare una deliberazione). Il *quorum* strutturale potrebbe computarsi sul complesso degli aventi diritto a partecipare alla Commissione integrata, ovvero potrebbe calcolarsi separatamente sul gruppo dei parlamentari e sul gruppo dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Si rileva che il *quorum* strutturale per le commissioni permanenti della Camera è costituito dalla maggioranza dei componenti per la sede legislativa mentre negli altri casi è sufficiente la presenza di un quarto dei membri (articolo 46 del Regolamento della Camera). Per le commissioni permanenti del Senato il *quorum* strutturale, quando esse operano in sede deliberante o redigente, o quando discutano o adottino deliberazioni su affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea, è costituito dalla maggioranza dei componenti; negli altri casi è sufficiente la presenza di un terzo dei componenti (articolo 30 del Regolamento del Senato). Il *quorum* funzionale è per le commissioni di entrambe le Camere la maggioranza dei presenti. In mancanza di diversa previsione, anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali si applicano le regole generali stabilite per le commissioni permanenti. L'applicazione di tale disciplina alla Commissione nella composizione integrata presenta, però, un profilo critico: i suddetti *quorum*, riferiti complessivamente agli aventi diritto a partecipare alla Commissione ovvero relativi rispettivamente ai due distinti "gruppi" di parlamentari e di non parlamentari, appaiono esigui e non idonei in relazione alle finalità istituzionali della Commissione integrata.

Si è sostenuta l'opportunità di mutuare, per la Commissione integrata, il sistema di votazione adottato dalla Conferenza unificata, collegio che opera, nella fase deliberativa, mediante la separata valutazione delle diverse componenti che vi partecipano. In particolare l'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede che, per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, occorra l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane definito attraverso il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali: l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi. Si è sottolineato che l'adozione di un analogo sistema di "voto per componenti" in capo alla Commissione integrata fornirebbe una chiara connotazione sulla natura che si intende riconoscere alla medesima, che si configurerebbe quale sede di confronto e di negoziazione, dialettica e sintesi tra rappresentanze di contrapposti interessi territoriali. Al riguardo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 206 del 6 giugno 2001, ha precisato che la Conferenza Stato-regioni «non opera come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto anzitutto politico, fra Governo e regioni, queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria; confronto volto a raggiungere ove possibile una posizione comune». In questa prospettiva, cui appare opportuno orientare la Commissione integrata, tale organo non agirebbe come un collegio di rappresentanza unico, bensì come un insieme di rappresentanze distinte, che deliberano autonomamente consentendo la formazione di un parere solo mediante l'accordo delle diverse componenti. Siffatta logica non sembra peraltro agevolmente riproponibile con riferimento alla specifica componente parlamentare della Commissione integrata, la quale non potrà non dividersi seguendo posizioni politiche diverse. Sul tema il Comitato paritetico ha valutato «l'esigenza di garantire la maggiore funzionalità di un organo collegiale di dimensioni così ampie e a composizione istituzionalmente differenziata, mediante l'adozione di procedure di formazione del parere indirizzate verso un esito concordato tra le componenti». Per convergere su tale risultato, i membri del Comitato paritetico erano inizialmente orientati nel senso di prevedere che le deliberazioni della Commissione integrata non risultassero valide se non fosse presente la maggioranza dei parlamentari e la maggioranza dei non parlamentari e che i pareri si intendessero approvati a maggioranza complessiva dei presenti. I relatori delle Giunte per il Regolamento, a seguito di ulteriori approfondimenti, hanno inoltre

prospettato una specifica modalità per la formazione del parere, mediante la facoltà di nominare un comitato di relatori al fine di attivare una procedura semplificata, funzionale a pervenire all'auspicato esito concordato tra le componenti sul parere medesimo. Si è proposto, nel dettaglio, che l'ufficio di presidenza della Commissione integrata nomini un comitato di relatori, composto da tre parlamentari e tre rappresentanti delle autonomie territoriali, tenuto a sottoporre al *plenum* della Commissione una proposta di parere che risulta implicitamente approvata, salvo che sia richiesta espressamente, da parte di due parlamentari o da due rappresentanti delle autonomie territoriali, la votazione della Commissione. La relazione presentata alla Giunta per il Regolamento della Camera sul punto recita: «Attraverso la nomina di questo comitato si è inteso configurare una sede istituzionale di confronto preventivo tra la componente parlamentare e quella delle autonomie territoriali, preordinata alla composizione di eventuali conflitti e al raggiungimento di un accordo tra le diverse componenti». Nel caso in cui non si pervenisse ad una proposta concordata si prevede il ricorso alla modalità ordinaria di formazione del parere. Il comitato verrebbe chiamato a svolgere una proficua attività di trattazione e mediazione informale sugli argomenti all'ordine del giorno della Commissione, certamente utile in considerazione dell'eterogenea natura dell'organo. Il Comitato paritetico e i relatori delle Giunte per il Regolamento hanno riservato particolare attenzione alla ricerca di meccanismi procedurali tesi a scongiurare il paventato rischio di strumentalizzazione della variegata composizione della Commissione integrata al fine di creare maggioranze occasionali che possano stravolgere gli ordinari assetti della maggioranza e dell'opposizione parlamentare; l'intento perseguito consiste nel creare un argine adeguato al verificarsi di ipotesi in cui i voti della componente delle autonomie possano sommarsi alla minoranza parlamentare costituendo un elemento di alterazione del rapporto tra maggioranza e opposizione parlamentare. I relatori delle Giunte per il Regolamento, nello specifico, hanno dibattuto su due proposte: la prima (senatore Pastore e onorevole Deodato) si fonda sulla necessità di «salvaguardare, nella Commissione stessa, la distinzione tra la componente parlamentare e la componente delle autonomie» e prevede che il parere della Commissione sia approvato quando sia conseguita la maggioranza assoluta dei voti tanto della componente parlamentare quanto della componente delle autonomie nel suo complesso. La seconda ipotesi (senatore Mancino), privilegiando l'unitarietà della Commissione integrata, eccede sull'opportunità di diversificare i voti di coloro che vi partecipano: si esclude il «voto per componenti» e

si risponde all'esigenza di evitare la formazione di maggioranze estemporanee prefigurando un sistema di voto per cui le deliberazioni non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti della Commissione ed il parere è approvato a maggioranza di tre quinti dei presenti. In esito al confronto tra le menzionate prospettive si è convenuto su un'ipotesi di mediazione volta ad evitare che la previsione di *quorum* deliberativi elevati precluda alla Commissione di poter rendere il parere, prevedendosi pertanto che le deliberazioni non siano valide se non sono presenti la maggioranza dei parlamentari e la maggioranza dei non parlamentari, e che il parere venga approvato quando ottenga la maggioranza dei voti dei parlamentari e dei rappresentanti delle autonomie territoriali presenti; il voto delle due componenti è comunque contestuale. Tale soluzione presenta, ad avviso dei relatori delle Giunte per il Regolamento, «il pregio di incentivare la ricerca di soluzioni concordate tra la componente parlamentare e il sistema delle autonomie e di promuovere il raggiungimento di intese tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale, in quanto l'intesa costituisce l'unico modo per assicurare il funzionamento della Commissione. Il mancato raggiungimento dell'accordo e la conseguente inerzia della Commissione costituisce inoltre un deterrente capace di innescare la ricerca di un meccanismo virtuoso di composizione preventiva dei conflitti. Al contempo sono neutralizzati non solo il pericolo di formazione di maggioranze occasionali, accidentalmente aggregate, ma soprattutto quello di utilizzazione strumentale dei rappresentanti delle istituzioni territoriali nell'ambito della deliberazione di un organo parlamentare, evitando che essa avvenga scavalcando la naturale maggioranza del Parlamento».

La soluzione adottata appare preferibile rispetto a quanto prospettato precedentemente, in termini di maggioranze assolute per ciascun gruppo. Il compromesso si è reso necessario per tutelare la rappresentatività degli enti locali minori: seppure i rappresentanti di province (cinque) e comuni (tredici) avessero infatti votato unitariamente, tale compattezza non sarebbe stata comunque sufficiente a raggiungere la soglia utile (ventuno membri) per l'espressione favorevole o contraria su un parere. L'introduzione delle rappresentanze di province e comuni si rivelerebbe pertanto una presenza sostanzialmente vana per l'impossibilità di esprimere pareri significativamente diversificati rispetto alle preponderanti indicazioni provenienti dalla compagine regionale.

Il problema cruciale attiene all'esigenza di evitare il rischio che l'aggravamento del *quorum* delle votazioni in Assemblea derivi dal formarsi, in seno

alla Commissione, di maggioranze occasionali o di una stabile maggioranza diversa da quella di indirizzo politico. L'apprezzabile soluzione prospettata dal Comitato paritetico assegna di fatto alla Commissione integrata il carattere di "organo di concertazione" in cui comporre e sintetizzare le istanze espresse dai distinti livelli di governo del territorio. Non può disconoscersi che un elevato *quorum* strutturale rischierebbe di paralizzare il funzionamento della Commissione integrata nel caso in cui una delle due componenti ravvisi l'esigenza di far mancare il relativo numero minimo di membri. Una garanzia di maggiore funzionalità della Commissione, pur privilegiando il sistema basato sull'espressione di un parere frutto del concorso della volontà delle diverse componenti istituzionali, si otterrebbe calcolando il *quorum* strutturale in riferimento non alle singole componenti, bensì sul complesso dei membri della Commissione: il che affievolisce e depotenzia il rischio del reciproco potere di veto da parte delle distinte predette componenti. L'accoglimento di tale ipotesi presupporrebbe, però, che i Regolamenti parlamentari stabiliscano, in caso di mancata espressione del parere entro un certo termine, che ciò non comporti un "blocco" del procedimento legislativo. Si è altresì prospettato che risponderebbe ad esigenze di coerenza sistematica e di efficienza del procedimento legislativo stabilire che il voto contrario di una sola componente possa essere inteso quale espressione di un parere negativo con le conseguenze previste dall'articolo 11, comma 2. Sulla determinazione del numero legale per le attività diverse dall'espressione dei pareri indicati nell'articolo 11, comma 2, la predetta relazione presentata alla Giunta per il Regolamento della Camera dai deputati Boato e Deodato, fermo restando il voto per componente, propone un numero legale costituito da un terzo dei parlamentari e da un terzo dei rappresentanti delle autonomie territoriali; la verifica del numero legale, in tale ipotesi, avverrebbe solo a richiesta e non d'ufficio.

Un aspetto procedurale da definire attiene agli effetti da attribuire alle astensioni; il Regolamento della Camera (articolo 48, comma 2) prevede che ai fini della determinazione della maggioranza siano considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario; restano esclusi gli astenuti i quali, pur concorrendo al raggiungimento del numero legale, non incidono con l'astensione sul contenuto della deliberazione. Il Regolamento del Senato (articolo 107) stabilisce che la maggioranza si calcoli su coloro che partecipano alla votazione, compresi quindi gli astenuti, i quali concorrono così a formare la base sulla quale computare la maggioranza dei voti necessari all'approvazione di una deliberazione. La questione degli astenuti, considerati diversamente nei due Regolamenti, è stata risolta dai relatori della

Giunte per il Regolamento optando per il criterio fissato dal regolamento della Camera. Si è altresì prospettata una norma di chiusura, in assenza della predisposizione di un regolamento interno della Commissione, che rinvii al Regolamento della Camera cui appartiene il presidente della Commissione per la definizione di tutte le questioni procedurali che dovessero insorgere.

7 - Competenza “ratione materiae” della Commissione integrata

L'opinione più diffusa è che i Regolamenti parlamentari debbano estendere la competenza della Commissione nella composizione integrata anche oltre i limiti fissati dall'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, benché solo per i progetti di legge ivi indicati la Commissione integrata sarebbe titolata ad esprimere i pareri che incidono sul *quorum* deliberativo in Assemblea. In tal senso si accolgono le suggestioni delle norme regolamentari dei due rami del Parlamento che estendono le funzioni consultive della Commissione a tutti i disegni di legge che riguardino l'attività amministrativa o legislativa delle regioni. Pur potendosi prestare, il testo dell'articolo 11, ad un'interpretazione di tipo restrittivo, per la quale fuori dalle materie specificamente indicate dagli articoli 117, comma terzo, e 119 della Costituzione non vi sarebbe competenza alcuna della Commissione integrata, in base ad una diversa e prevalente interpretazione all'organo bicamerale sarebbe consentito pronunciarsi anche in altre ipotesi non contemplate dalla norma suddetta, sebbene in tal caso non opererebbero gli effetti procedurali di cui all'articolo 11, comma 2, ma si applicherebbe la disciplina ordinaria prevista per i pareri delle commissioni permanenti. Tale linea interpretativa pare decisamente preferibile sotto il profilo della funzionalità complessiva dell'organo che, altrimenti, si vedrebbe preclusa la possibilità di intervenire su aspetti centrali del rapporto Stato-autonomie territoriali. Un argomento testuale corrobora peraltro tale interpretazione, in quanto la formulazione dell'articolo 11, al comma 2, utilizza un avverbio (quando) che sembra attere ad ipotesi particolari tra quelle di competenza generale della Commissione. A ciò va aggiunta l'esigenza di preservare il carattere unitario dell'organo, che risulterebbe compromesso ove si prevedesse una composizione variabile in relazione alle differenti competenze. Il riconoscimento di una competenza consultiva generale assume una particolare valenza poiché può certamente contribuire a creare una sede di rappresentanza degli interessi degli enti territoriali nel quadro del processo decisionale del Parlamento.

L'articolo 11 prevede una competenza della Commissione in composizione integrata sui progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (competenza concorrente per cui spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato) e in ordine all'articolo 119 della Costituzione. Il criterio sulla cui base è individuata la competenza della Commissione integrata a rendere il parere, *ex* comma 2 dell'articolo 11, appare tuttavia non del tutto omogeneo. Sono esclusi dalla competenza della Commissione integrata i progetti di legge riguardanti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, riconducibili alla potestà legislativa esclusiva statale. Tale categoria contempla però clausole generali che implicano profili di competenza "trasversale" («ordinamento civile», «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», «norme generali sull'istruzione», «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane») che, se interpretate in senso ampio, rischiano di provocare la sostanziale erosione delle stesse attribuzioni regionali. Si pone inoltre, in taluni casi, la difficoltà di individuare gli esatti confini delle materie indicate nel comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione, anche con riferimento al loro rapporto con alcune materie rientranti nella esclusiva potestà legislativa statale. Al riguardo, si segnala la relazione tra la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», riservata alla esclusiva competenza statale, e quella del «governo del territorio» o della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», che rientrano nella legislazione concorrente. In siffatte ipotesi l'esercizio di una competenza legislativa statale, ancorché esclusiva, «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze...spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale», come rilevato dalla Corte costituzionale in una pronuncia in materia di «tutela dell'ambiente» (sentenza n. 407 del 10 luglio 2002), che dimostra come il quadro delineato dal nuovo articolo 117 della Costituzione non si presti a letture eccessivamente rigide.

Opinione prevalente è che la competenza consultiva della Commissione a composizione integrata opererebbe anche in ambiti di materia ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente fissati dall'articolo 11, comma 2, in quanto, si evidenzia, anche progetti di legge di contenuto diverso rispetto a quelli richiamati dalla predetta disposizione possono presentare rilevanti

aspetti d'interesse delle autonomie territoriali. Tra questi, in particolare, i progetti di legge sulla autonomia differenziata di cui all'articolo 116 della Costituzione; sulla partecipazione delle regioni alla formazione degli atti internazionali ai sensi dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione; sulle forme di coordinamento tra Stato e regioni nelle materie dell'immigrazione, della sicurezza e della tutela dei beni culturali previste dall'articolo 118 della Costituzione; sull'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo di cui all'articolo 120 della Costituzione. La Commissione sarebbe allora chiamata ad intervenire su tutte le materie o questioni che coinvolgono interessi regionali. Tuttavia, in ragione della composizione della Commissione, il parametro dovrebbe essere ancora più ampio, richiedendosi un intervento della Commissione in ordine a tutte le materie che incidano su profili d'interesse di uno degli enti territoriali richiamati dall'articolo 11, comma 1. Il Comitato paritetico ha accolto tale criterio stabilendo che a tutti i lavori della Commissione, ad eccezione di quelli previsti ai sensi dell'articolo 126, primo comma, della Costituzione, e delle attività deliberative relative alla costituzione della Commissione medesima, partecipano i rappresentanti delle autonomie. Il Comitato paritetico ha previsto, infatti, che siano trasmessi alla Commissione integrata, oltre ai progetti di legge nelle materie indicate dagli articoli 117, comma terzo, e 119 della Costituzione, anche tutti quelli riguardanti l'attività legislativa o amministrativa delle regioni, delle province autonome e degli enti locali (in analogia a quanto previsto dall'articolo 102, comma 3, del Regolamento della Camera e dall'articolo 40, comma 9, del Regolamento del Senato).

8 - *Profili di merito sul parere "super rinforzato" ex articolo 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001*

Il parere espresso dalla Commissione integrata sui progetti di legge riguardanti «le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione» è stato definito un parere «super rinforzato» o «conformativo». La norma recita che qualora la Commissione integrata «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 disegno di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Il parere della Commissione integrata non si impone, quindi, in modo vincolante alla commissione referente e all'Assemblea: ma, se disatteso, obbliga l'Assemblea ad un voto a maggioranza qualificata.

La norma pone numerosi dubbi. La disciplina speciale degli effetti del parere sul procedimento legislativo riguarda esclusivamente i pareri resi sulle disposizioni riguardanti le materie indicate nell'articolo 11, comma 2; i pareri espressi su materie diverse, che pure afferiscono alla competenza della Commissione integrata, esplicheranno sul procedimento legislativo gli effetti dell'attività consultiva ordinaria. Si osserva che la norma costituzionale cita esplicitamente i «progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione», mentre il Comitato paritetico e i relatori delle Giunte per il Regolamento hanno convenuto di fare riferimento, nella proposta di attuazione regolamentare della disposizione medesima, ai «progetti di legge che contengano disposizioni nella materia di cui al terzo comma dell'articolo 117 e 119 della Costituzione». La ragione di tale apparente discrasia risiede nel fatto che la dizione «progetti di legge riguardanti le materie» sembra alludere a progetti che nel loro complesso disciplinano le anzidette materie, potendo rimanere pertanto esclusi, sulla base della formulazione letterale, quei progetti a contenuto eterogeneo che contengano un numero limitato di disposizioni in ordine alle materie indicate dal comma 2 dell'articolo 11. Conformemente alla prassi adottata in ordine all'assegnazione in sede consultiva dei progetti di legge alle commissioni permanenti, la soluzione del Comitato paritetico intenderebbe fugare tale rischio, prevedendo l'estensione dell'ambito di applicazione del comma 2 dell'articolo 11 a tutti gli atti di iniziativa legislativa che rechino anche singole disposizioni nelle materie ivi richiamate.

Il testo dell'articolo 11 presenta un profilo problematico in ordine alla esatta individuazione delle «parti» del progetto di legge assoggettate alla speciale disciplina di cui al comma 2. Il Comitato paritetico e i relatori delle Giunte per il Regolamento hanno asserito che, nel caso di un emendamento conforme al parere favorevole condizionato della Commissione integrata che non risulti approvato e che sia riferito al comma di un articolo, si potrebbe prospettare il ricorso alla votazione per parti separate dell'articolo medesimo, al fine di individuare più distintamente la parte di testo normativo sulla quale si renda necessaria la maggioranza assoluta ed evitare che possano essere travolti dalla reiezione anche altri commi su cui non incidano le modifiche proposte dalla Commissione integrata. Sul punto si rendono

opportune approfondite valutazioni. Rispetto ad un diverso orientamento interpretativo, secondo cui l'approvazione a maggioranza assoluta dovrebbe afferire all'intero articolo oggetto del parere non accolto, la tesi dei relatori delle Giunte per il Regolamento sembra aderire più compiutamente alla lettera dell'articolo 11, che si riferisce alle «corrispondenti parti del disegno di legge»; il termine “parte” assume senza dubbio un significato più ristretto rispetto a quello di “articolo”. L'onere di specifica formulazione che l'articolo 11, comma 2, pone a carico del parere favorevole condizionato, al fine di rendere più agevole la verifica del suo accoglimento, dimostra una preferenza per la portata dell'intervento su “parti” di testo ben circoscritte ed individuabili, da tenere distinte dalle altre e senza coinvolgere la sorte complessiva del disegno di legge *in itinere*.

Il quadro dei possibili effetti del parere “conformativo” della Commissione integrata sul procedimento legislativo in Assemblea, per come risulta delineato dall'articolo 11, comma 2, appare inevitabilmente incompleto rispetto alla complessa casistica che potrebbe scaturire dalla prassi applicativa. Un rilievo critico da non sottovalutare nella costruzione regolamentare del complessivo sistema attiene all'eventualità che la commissione di merito in sede referente si sia adeguata al parere e in Assemblea vengano successivamente presentati emendamenti contrastanti al suddetto parere: è dubbio se tali emendamenti debbano essere approvati con la speciale maggioranza oppure se sia sufficiente la maggioranza ordinaria. L'articolo 11 non contempla l'ipotesi e a rigore non dovrebbe trovare applicazione la speciale maggioranza richiesta; il che, tuttavia, legittimerebbe il ricorso ad espedienti di tattica parlamentare elusivi dell'articolo 11, quali l'adeguamento della commissione in sede referente al parere della Commissione integrata con l'intesa che lo stesso parere sia successivamente disatteso in Assemblea mediante l'approvazione di emendamenti volti a ripristinare il testo originario censurato dalla Commissione in composizione integrata. Al fine di apportare adeguati correttivi alle segnalate criticità, è sembrato opportuno doversi privilegiare l'assunto che la Commissione integrata si pronunciasse non solo nel corso dell'esame del progetto di legge presso la commissione di merito, ma anche nel successivo iter in Assemblea, e quindi sugli emendamenti presentati nel corso della discussione presso di essa che contengano disposizioni nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione o comunque riguardanti l'attività amministrativa o legislativa delle regioni, delle province autonome e degli enti locali. L'orientamento prospettato sembra compatibile con un percorso

procedurale rinforzato in ordine alle deliberazioni delle Camere che riguardino le materie indicate dall'articolo 11, comma 2. In adesione a tale assunto, si propone una disciplina speciale per l'approvazione degli emendamenti presentati in Aula e sui quali si sia pronunciata la Commissione integrata. In linea con la prescrizione di rango costituzionale che impone all'Assemblea di adottare a maggioranza assoluta dei componenti le deliberazioni in contrasto con i pareri resi dalla Commissione integrata, anche gli emendamenti colpiti da parere contrario dovrebbero essere approvati a maggioranza assoluta, e ciò al fine di impedire che adeguamenti realizzati sul testo dalla commissione competente in sede referente risultino in seguito vanificati dall'Assemblea per effetto di deliberazioni adottate a maggioranza semplice. In ragione del profilo particolarmente delicato della questione giova evidenziare che la disciplina proposta dal Comitato paritetico in ordine agli effetti del parere della Commissione integrata sul successivo procedimento legislativo in Assemblea risulta alquanto dettagliata; al riguardo si è anche prospettato, per la predisposizione del parere sugli emendamenti, che la Commissione integrata possa nominare al suo interno un apposito comitato formato da un pari numero di parlamentari e di rappresentanti delle autonomie. Pur in assenza di riferimenti puntuali desumibili dalla formulazione dell'articolo 11, ma senza dubbio in linea con la *ratio* cui sembra ispirarsi la norma, la dialettica Commissione integrata-commissione referente dovrebbe riflettersi inevitabilmente nella dinamica Commissione integrata-Assemblea.

Il Comitato paritetico ha proposto, quale clausola di garanzia ispirata alla prassi applicativa dell'articolo 102-*bis* del Regolamento del Senato, che qualora al termine delle votazioni sugli articoli il progetto di legge non risulti conforme alle condizioni apposte al parere della Commissione in composizione integrata per effetto di deliberazioni dell'Assemblea non adottate a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo stesso progetto di legge si intende approvato nel suo complesso solo ove ottenga il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea; i motivi adottati a sostegno della predetta soluzione sono del seguente tenore, secondo le indicazioni fornite dai relatori delle Giunte per il Regolamento: «tale meccanismo è finalizzato ad impedire modalità di elusione ed aggiramento delle speciali garanzie procedurali previste per il caso che l'Assemblea voglia disattendere le indicazioni contenute, sotto forma di condizioni, nel parere della Commissione e a risolvere alcune difficoltà procedurali nelle votazioni». La garanzia dell'approvazione a maggioranza assoluta si estenderebbe all'approvazione del progetto di legge nel suo complesso, in quanto l'Assemblea è

chiamata a deliberare su un testo che non risulta conforme alle prescrizioni della Commissione integrata.

Il Comitato paritetico ha poi introdotto un'interessante innovazione procedimentale la cui *ratio* richiama il sistema previsto all'articolo 86, comma 4-*bis*, del Regolamento della Camera, con riferimento alle condizioni contenute nei pareri della Commissione bilancio, motivate con esclusivo riferimento all'osservanza dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Si propone che, qualora un progetto di legge contenga «disposizioni riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione» sulle quali la Commissione nella composizione integrata abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la commissione competente non vi si sia adeguata, s'intendono presentate come emendamenti, e sono poste in votazione a norma dell'articolo 87, commi 2 e 3 del Regolamento della Camera, le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione del testo; non è ammessa la presentazione di subemendamenti né la richiesta di votazione per parti separate. Qualora gli emendamenti messi in votazione "automatica" non siano approvati dall'Assemblea, le corrispondenti parti del progetto di legge, che quindi non risultano conformi alle modificazioni proposte dalla Commissione integrata, si intendono approvate dall'Aula solo se ottengono il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti. In base a tale procedura, la clausola dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea si applicherebbe soltanto nei casi in cui i suddetti emendamenti non siano stati approvati. Nell'ipotesi in cui tali emendamenti risultassero invece approvati, non pare congruo imporre il raggiungimento di *quorum* speciali nelle deliberazioni in Assemblea, in quanto si realizzerebbe comunque l'adeguamento alle condizioni richieste dalla Commissione integrata, ancorché operato dalla stessa Assemblea in luogo della commissione in sede referente che non vi avrebbe provveduto. Si rileva che il parere della Commissione integrata si discosta da quello reso dalla Commissione bilancio per il ben più gravoso effetto dell'onere di approvazione a maggioranza assoluta del testo che non accolga il parere medesimo. Si tratta di un aggravamento che solo una fonte di rango costituzionale è legittimata a prevedere, in forza della prescrizione dell'articolo 64, comma terzo, della Costituzione, e che giustifica la definizione data in termini di parere "super rinforzato" della Commissione integrata, per distinguerlo dai pareri rinforzati, dotati esclusivamente di base regolamentare, quale appunto quello previsto dall'articolo 86, comma 4-*bis* del Regolamento della Camera.

Un profilo particolarmente dibattuto attiene alla sorte dei progetti di legge sottoposti, *ratione materiae*, al parere della Commissione integrata ed assegnati alla commissione competente in sede legislativa o redigente. Il quesito riguarda il caso in cui la commissione di merito, cui la Commissione integrata indirizza il proprio parere contrario o favorevole condizionato, operi nella sede legislativa o redigente e disattenda il parere medesimo: sorge al riguardo il problema di come attivare la maggioranza speciale prevista dall'articolo 11 per l'Assemblea. Sulla questione in dottrina sono state prospettate diverse soluzioni. Secondo un primo orientamento, l'articolo 11, comma 2, recherebbe, con norma prescrittiva, una riserva d'Assemblea per l'esame di tutti i progetti di legge oggetto del parere rinforzato della Commissione integrata. A sostegno della tesi si adduce l'argomento dell'interpretazione letterale dell'articolo 11, comma 2, che fa specifico riferimento all'«esame in sede referente»; il che sembra escludere il ricorso a sedi procedurali diverse. Una diversa posizione, invece, in analogia con quanto prescrivono i Regolamenti parlamentari con riferimento ai pareri resi dalla Commissione affari costituzionali e dalla Commissione bilancio, sostiene che i Regolamenti delle Camere potrebbero disporre l'automatica rimessione in Assemblea dei provvedimenti esaminati in sede legislativa nel caso di mancata osservanza del parere espresso dalla Commissione ai sensi dell'articolo 11, comma 2. Ove si ravvisi che la *ratio* ispiratrice della norma sia indurre l'Assemblea a pronunciarsi con una maggioranza qualificata nel caso in cui la Commissione integrata abbia espresso parere contrario o condizionato all'introduzione di modifiche, tale intento sarebbe allora perseguito anche nell'ipotesi in cui il progetto di legge venga assegnato alla commissione di merito in sede legislativa, qualora i Regolamenti prevedano l'automatica rimessione in Assemblea nell'ipotesi di non conformità delle deliberazioni della commissione di merito al parere espresso dalla Commissione integrata. Tale soluzione consente di non aggravare il procedimento nelle materie di cui agli articoli 117, comma terzo, e 119 della Costituzione, come invece accadrebbe qualora sussistesse un onere delle Camere di ricorrere esclusivamente, nelle suddette materie, al procedimento in commissione in sede referente. Gli argomenti a favore dell'esistenza di una riserva costituzionale di Assemblea per i progetti di legge di cui al secondo comma dell'articolo 11 non sono stati, quindi, ritenuti decisivi. Il Comitato paritetico e i relatori delle Giunte per il Regolamento si sono orientati a favore dell'ammissibilità dell'assegnazione in sede legislativa o redigente dei suddetti progetti di legge. Le conseguenze della mancata adesione al parere della Commissione

integrata, in tali casi, non si limiterebbero peraltro alla sola rimessione del progetto di legge in Assemblea, ma comporterebbero anche che per poter deliberare in difformità al parere nelle deliberazioni in Assemblea dovrà essere raggiunto il *quorum* speciale prescritto dall'articolo 11, comma 2. Analoga disciplina si applicherebbe anche ai progetti di legge deferiti in sede redigente. Al riguardo, segnalano i relatori delle Giunte per il Regolamento, «tale previsione comporta un'importante differenza rispetto alla disciplina generale della sede redigente alla Camera, che non contempla, in caso di mancato adeguamento in sede redigente ai pareri della commissione filtro, la rimessione all'Assemblea, ma un'articolata procedura, imperniata sulla possibilità che l'Assemblea approvi un ordine del giorno al fine di imporre alla commissione di merito l'adeguamento al parere delle commissioni filtro. Si tratta di una novità significativa che introduce un effetto non previsto dal Regolamento della Camera, a differenza di quello del Senato, per la sede redigente. Essa è apparsa tuttavia preferibile in ragione della complessità che l'attuale meccanismo avrebbe presentato ove applicato ai pareri della Commissione integrata a causa delle speciali maggioranze richieste per le deliberazioni dell'Assemblea».

Una specifica problematica afferisce alla questione dell'assegnazione alla Commissione integrata dei progetti di legge costituzionali in ordine agli effetti dei pareri resi su tali progetti, in particolare quando essi incidano sull'articolo 117, terzo comma, e 119 della Costituzione. Si dibatte al riguardo se i progetti di legge costituzionale debbano essere assegnati alla Commissione nella sola composizione parlamentare ovvero alla Commissione integrata, e quale sia, in tal caso, l'efficacia connessa ai pareri sui progetti di legge costituzionale che modificano l'articolo 117, terzo comma, e l'articolo 119 della Costituzione, ed in particolare se per tali pareri possa prospettarsi l'efficacia prevista dall'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001. L'orientamento del Comitato paritetico è volto a ritenere che i progetti di legge costituzionale siano assegnati alla Commissione integrata, ma gli effetti dei pareri su tali progetti di legge siano in tutti i casi quelli ordinari e non quelli rinforzati. I pareri su tali progetti di legge non sarebbero quindi assistiti dagli effetti aggravati sul procedimento legislativo, ma dispiegherebbero gli effetti ordinari dei pareri della commissione. Un diverso riconoscimento di tali effetti implicherebbe sostanzialmente un mutamento del procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

In ordine agli schemi di atti normativi del Governo trasmessi alle Camere per il parere parlamentare, sarebbe opportuno prospettare che la Commis-

sione integrata, sul modello previsto dall'articolo 96-ter, comma 3, del Regolamento della Camera, possa chiedere di essere autorizzata a trasmettere i propri rilievi alla commissione cui tali schemi siano assegnati per il parere al Governo, qualora gli atti investano aspetti concernenti l'attività legislativa o amministrativa delle regioni, delle province autonome e degli enti locali. Tale previsione assumerebbe un particolare rilievo nei casi in cui il parere della Commissione integrata non sia direttamente previsto dalla legge: in tal caso, la Commissione sarebbe invece chiamata a esprimersi sullo schema di atto normativo ad essa assegnato ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera.

Se la Commissione a composizione integrata venisse realizzata, il procedimento delineato al comma 2 dell'articolo 11 si imporrebbe al legislatore statale che volesse intervenire nelle materie di cui all'articolo 117, comma terzo, e 119 della Costituzione. Il che implica l'affermazione di una fonte legislativa atipica a competenza specializzata. Ci si chiede se lo specifico intervento della Commissione integrata precluda, nelle materie anzidette, il ricorso ad atti diversi dalla legge in senso stretto, configurandosi quindi una riserva di legge parlamentare che inibisca l'adozione di strumenti normativi quale la delega legislativa, il cui utilizzo è particolarmente frequente nella prassi dei rapporti legislativi tra Stato e regioni. È evidente che, pur ritenendo legittimo il "trasferimento" del parere reso nei confronti della commissione di merito allo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo, non sarebbe semplice "tradurre" l'aggravamento procedurale rappresentato dalla necessaria maggioranza assoluta in sede di approvazione parlamentare in un analogo meccanismo operante nei confronti del Governo.

Un profilo che esige approfondite valutazioni è quello relativo all'individuazione dell'organo cui compete decidere se un progetto di legge rientri tra quelli di cui al comma 2 dell'articolo 11. In alcuni casi, risulta non certo agevole stabilire se un progetto di legge rientri nelle materie di cui al comma 2 ovvero al comma terzo dell'articolo 117. Una valutazione erronea potrebbe determinare profili di illegittimità costituzionale di una legge per vizi attinenti al procedimento legislativo che coinvolgerebbero direttamente le Presidenze delle Camere, ove tale competenza fosse loro attribuita, coerentemente con il sistema delle assegnazioni dei progetti di legge. Il Comitato paritetico e i relatori delle Giunte per il Regolamento su tale profilo conven-gono invece nell'affidare la suddetta competenza alla stessa Commissione integrata.

9 - Suggestioni in tema di sindacato di legittimità costituzionale

La Commissione integrata sembrerebbe rivestire una peculiare natura di organo costituzionale, dotato di attribuzioni che, per la parte disciplinata dall'articolo 11, potrebbe apparire opportuno che siano tutelabili anche in sede di sindacato di legittimità costituzionale. Sembrano al riguardo sussistere, secondo parte della dottrina, le condizioni a tal fine richieste dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, senza che ciò debba provocare un *vulnus* al consolidato orientamento sorto sulla base della sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale in tema di limiti al sindacato delle leggi per vizi del procedimento di formazione. Nel caso in oggetto, si tratterebbe di uno specifico procedimento di approvazione definito da fonti di rango costituzionale. Il diretto riconoscimento della Commissione in composizione integrata ad opera di una norma di legge costituzionale offre sostegno alla tesi che qualifica il medesimo organo quale soggetto legittimato ad agire e a resistere nelle controversie instaurate innanzi al giudice costituzionale. La considerazione della Commissione in termini di organo interno delle Camere potrebbe tuttavia indurre ad una maggiore cautela. Da un lato, si osserva che il riconoscimento della legittimazione autonoma della Commissione integrata potrebbe apparire quale strumento per la salvaguardia delle attribuzioni costituzionali dell'organo, soprattutto in relazione ai componenti non parlamentari. Dall'altro, occorre evidenziare che, considerata la natura della Commissione parlamentare per le questioni regionali quale organo interno delle Camere, si pone il rilievo costituito dalla restrittiva giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale in tema di ammissibilità di giudizi "intra-potere"; il che rappresenta un elemento fortemente ostativo rispetto all'ipotesi di riconoscere legittimazione ad articolazioni interne delle Camere.

Non può disconoscersi che l'eventuale ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale relative al mancato rispetto delle condizioni poste dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 potrebbe determinare un'evoluzione delle relazioni che intercorrono tra la Corte costituzionale e il Parlamento. I casi di adeguamento meramente formale ai pareri della Commissione integrata, ovvero le ipotesi di violazione del procedimento legislativo, secondo parte della dottrina potrebbero essere sottoposti al sindacato del giudice costituzionale mediante il giudizio di legittimità costituzionale ovvero attraverso il conflitto di attribuzioni. Il riscontro delle ipotesi di dubbio o impropria conformazione del testo approvato dalla commissione in sede referente o dall'Assemblea al parere espresso dalla Commissione inte-

grata richiederebbe delicati e complessi approfondimenti degli atti parlamentari in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

In ordine alla posizione della Commissione integrata nei giudizi costituzionali per conflitto di attribuzione, qualora ammessi, si presenterebbe il problema di riconoscere una legittimazione autonoma alla Commissione medesima ovvero ritenere che legittimate al giudizio siano le Camere: eventualità che potrebbe configurarsi nei conflitti con le regioni che eccedano, in seno alla Commissione integrata, il prospettarsi di un trattamento pregiudizievole o lesivo dello *status* dei propri rappresentanti. In siffatti eventuali conflitti "intersoggettivi", particolare rilievo dovrebbe assumere la verifica del tono costituzionale del conflitto medesimo, con la conseguenza che siano evitate controversie meramente procedurali in seno alla Commissione integrata che possano inopinatamente sconfinare nella via del giudizio di costituzionalità. Particolarmente problematica pare la prospettiva della Commissione integrata quale parte di conflitti "interorganici", principalmente nei confronti delle Camere, il che potrebbe eventualmente avvenire qualora l'Assemblea, a titolo esemplificativo, non procedesse all'approvazione del progetto di legge con il *quorum* speciale richiesto dall'articolo 11.

Un profilo che esige approfondite meditazioni, ma che esula dall'oggetto della presente trattazione, attiene alla possibilità che le modifiche regolamentari richieste dall'articolo 11 possano implicare una complessiva revisione delle posizioni consolidate in tema di *interna corporis acta*, fino a giungere all'ipotesi estrema, paventata da taluni autori, di considerare accessibile il sindacato della Corte costituzionale sui Regolamenti delle Camere. Allo stato, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, i Regolamenti parlamentari non sarebbero sottoponibili al giudizio della stessa in quanto dotati di un ambito di competenza riservata per ciò che attiene l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere. In esito all'introduzione delle modifiche regolamentari contemplate dall'attuazione dell'articolo 11, i medesimi Regolamenti parlamentari potrebbero però debordare la suddetta competenza riservata, non potendosi pertanto astrattamente escludere, sul punto, l'eventuale ammissibilità del sindacato della Corte costituzionale.

10 - Attuazione dell'articolo 11: criticità e note di prospettiva

In dottrina si riscontrano orientamenti divergenti in ordine all'opportunità di dar seguito all'attuazione dell'articolo 11; riserve e rilievi critici

sorgono in ragione dei numerosi profili problematici ad essa connessi. Non può disconoscersi la necessità di approntare un'adeguata strumentazione tesa a dar voce alle istanze espresse dalle autonomie territoriali nell'ambito del procedimento legislativo, con specifico rilievo alle materie di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, attraverso forme partecipative permanenti eventualmente non vincolanti negli effetti. Si sono prospettate in dottrina diverse soluzioni, anche difformi dalla previsione di cui all'articolo 11. È stata proposta l'ipotesi di un'integrazione della composizione della Commissione ai sensi della predetta previsione costituzionale attribuendo tuttavia ai pareri da essa resi un'efficacia diversa da quanto statuito dal secondo comma dell'articolo 11 e analoga a quella dispiegata dai pareri espressi dalla Commissione bilancio *ex* articolo 86, comma 4-*bis*, del Regolamento della Camera, che dispone la trasformazione dei pareri, cui le commissioni di merito non si siano uniformate, in emendamenti da votare obbligatoriamente in Assemblea, senza però alcun aggravamento di *quorum* per le deliberazioni che si discostino dalle condizioni apposte ai pareri medesimi. Altra formula prospettata in dottrina consiste nell'affermazione di un'obbligatoria consultazione dei rappresentanti degli enti territoriali, attraverso delegazioni stabili ed istituzionalizzate, ad opera delle commissioni di merito nel corso dell'esame dei progetti di legge che contengano disposizioni nelle anzidette materie. Al riguardo, nella relazione per l'Assemblea potrebbe darsi adeguato rilievo alla posizione espressa dagli enti territoriali, principalmente nei casi in cui la commissione si sia da essa discostata. Una soluzione del genere avrebbe il vantaggio di evitare l'istituzione di un organismo parlamentare *ad hoc*, quale la Commissione integrata, in luogo della quale si potrebbe attivare un permanente e sistematico collegamento tra i rappresentanti degli enti territoriali e le commissioni di merito. In tale quadro, tra le varie prospettive di riforma si è ravvisata altresì l'esigenza di apportare puntuali modifiche ai Regolamenti parlamentari al fine di adeguarli maggiormente al dettato dell'articolo 117 della Costituzione, con particolare riferimento ai suoi riflessi sul contenuto della funzione legislativa di cui all'articolo 70 della Carta costituzionale, affinché sia diversamente modulata l'articolazione delle materie di competenza delle commissioni permanenti in conformità all'elenco di materie di esclusiva competenza legislativa statale e di competenza concorrente fissato a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

L'attuazione dell'articolo 11 si colloca in una prospettiva di auspiccate riforme tese a promuovere e valorizzare il ruolo delle autonomie territoriali

salvaguardando l'unità della Repubblica mediante un potenziamento, sul piano parlamentare, del sistema di relazioni intercorrenti tra Stato, regioni ed enti locali. L'affermarsi ed il consolidarsi nel tempo di un incisivo ed efficace sistema di raccordi e intese tra Stato e autonomie territoriali mediante l'apprezzabile strumento delle Conferenze ha sicuramente attivato un circuito virtuoso di relazioni ispirato ai principi costituzionali della collaborazione e cooperazione tra i diversi livelli di governo del territorio, ma è indubbio che tale sistema ha altresì contribuito ad alimentare anche alcune evidenti criticità. Il procedimento che si svolge all'interno del sistema delle Conferenze assume sovente un carattere tendenzialmente informale e avviene al di fuori dell'attività parlamentare, con il rischio di provocare talune forzature nei confronti dello stesso Parlamento che si trova costretto ad assumere, in non infrequenti casi, il ruolo di organo di ratifica di intese definite in altra sede. L'introduzione di un organo parlamentare rappresentativo degli interessi dei livelli di governo del territorio potrebbe allora costituire un fattore di equilibrio del complessivo sistema istituzionale, talvolta sbilanciato a favore del piano governativo, cui il sistema delle Conferenze inevitabilmente declina. Se si conviene sulla necessità di potenziare l'attuale sistema dei raccordi e delle intese tra Stato, regioni ed enti locali, non può che ravvisarsi l'opportunità di accedere alla soluzione offerta dalla prospettiva di istituire un organismo che possa istituzionalizzare, sul versante parlamentare, la necessaria solidarietà tra Stato ed autonomie territoriali, nel quadro di una riforma costituzionale che sappia contemperare unità della Repubblica e differenziazione delle autonomie.

Occorre registrare il dato che la facoltà di modificare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrandola con i rappresentanti delle autonomie territoriali non è stata sinora esercitata dalle Camere e i tentativi di darne applicazione sono rimasti senza esito. Lo stesso legislatore, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», non si è pronunciato in alcun modo sulla specifica questione. È possibile che su tale atteggiamento abbia influito l'orientamento fortemente cauto manifestato da parte della dottrina: taluni autori hanno considerato non chiara la previsione di un'eventuale presenza dei rappresentanti delle autonomie nella Commissione e foriera di non lievi problematiche e criticità sul versante della relativa attuazione. Sono emerse una serie di questioni di difficile soluzione che hanno di fatto indotto a desistere dall'attuazione dell'articolo 11. Si è sostenuta l'inopportunità di procedere

all'istituzione dell'organo a causa delle distonie di sistema che ne deriverebbero. Tra le obiezioni mosse figura anche la circostanza che costituirebbe un'assoluta novità, nel panorama delle democrazie rappresentative, la presenza di un organo parlamentare a composizione mista in cui sarebbero compresenti non solo rappresentanti delle comunità regionali, ma anche, si noti, rappresentanti degli enti locali. Si paventa che, qualora i rappresentanti dei diversi livelli territoriali, diversamente legittimati, venissero riuniti con i rappresentanti politici dell'intera comunità nazionale, l'artificialità del *plenum* così costituito si tradurrebbe nella sostanziale evanescenza dell'organo medesimo. Altro rilievo critico avanzato da parte della dottrina è che, all'interno della Commissione integrata, si riprodurrebbe fatalmente la distinzione in gruppi politici già presente nelle Assemblee parlamentari. Gli enti di provenienza dei rappresentanti delle autonomie territoriali, si rileva, essendo virtualmente presenti nell'organo parlamentare a composizione integrata, potrebbero anche ritenersi legittimati ad interferire sul concreto esercizio delle funzioni dell'organo e conseguentemente su quelle dell'intero Parlamento, con inevitabili riflessi negativi sul regolare determinarsi del procedimento legislativo. A risultare in pericolo, si sostiene, sarebbe il corretto esercizio della funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alle Camere ed il divieto di mandato imperativo stabilito nell'articolo 67 della Costituzione, principio che, posto quale garanzia fondamentale dell'autonomia dei soggetti politicamente rappresentativi, tenderebbe ad attenuarsi nei confronti dei componenti della Commissione integrata. La novità del parere con effetti rinforzati rischia inoltre di aprire un fronte di contenzioso con la Corte costituzionale, il che rappresenterebbe sicuramente un limite per il corretto funzionamento delle istituzioni. Il parere non dovrebbe essere rivolto solo alla commissione che esamina un progetto di legge in sede referente ma, come già rilevato, dovrebbe essere espresso anche nella fase d'esame in Assemblea sugli emendamenti; appare al riguardo macchinoso e complicato il funzionamento di un organo composto anche di membri esterni alle Camere nella fase d'esame in Assemblea. Altra fonte di criticità si connette al profilo dell'assegnazione dei progetti di legge alla Commissione, in ragione della difficoltà di stabilire quando un progetto di legge riguardi le materie di cui all'articolo 117 terzo comma o 119 della Costituzione; le problematiche che ne discendono possono riflettersi in altrettante questioni di legittimità costituzionale per vizi procedurali. In questo quadro si colloca la paventata ipotesi di una legge finanziaria da doversi votare a maggioranza assoluta, considerato che i documenti di bilancio contemplanotamente

una serie di disposizioni, peraltro spesso approvate all'interno di un "maxi-emendamento" che risulta privo del preventivo consenso della Conferenza Stato-regioni, destinate in alcuni casi ad essere dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale in quanto lesive del riparto costituzionale di competenze. Al riguardo si ricorda, a titolo di esempio, che la legge 24 dicembre 2003, n. 350, (legge finanziaria 2004) è stata oggetto di oltre una decina di sentenze di illegittimità costituzionale pur nell'ambito di una giurisprudenza della Corte costituzionale particolarmente severa nel delineare i margini entro i quali può intervenire il legislatore statale.

Un particolare profilo critico riguarda l'eventualità in cui il Governo ponga la fiducia sul mantenimento di una o più disposizioni di un progetto di legge su cui vi sia un parere contrario o condizionato della Commissione ovvero nell'ipotesi in cui il Governo ponga la fiducia sulla votazione finale di un progetto di legge alla quale si dovrebbe applicare l'effetto rinforzato del parere della Commissione. La fiducia può essere votata a maggioranza semplice di ciascuna Camera, ai sensi degli articoli 64 e 94 della Costituzione, mentre il superamento del parere contrario o condizionato della Commissione richiede la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. Nel caso di specie, qualora si raggiunga la maggioranza semplice e non quella assoluta sorge il problema di come valutare l'esito della votazione: si dovrebbe ritenere che il testo in votazione sia stato respinto, pur mantenendo il Governo la fiducia, ovvero che il Governo sia obbligato a dimettersi in quanto la fiducia è stata posta in un caso in cui si rende necessaria la maggioranza assoluta in deroga alla disciplina generale dell'articolo 94 della Costituzione. Si potrebbe arguire, altresì, che nel caso di questione di fiducia non si applichi l'articolo 11 ovvero, in alternativa, che non sia ammissibile porre la fiducia su deliberazioni rispetto alle quali opera il *quorum* previsto dall'articolo 11. Ogni sforzo risolutivo sul punto appare arduo, anche in considerazione della circostanza che il rilievo critico summenzionato potrebbe trovare riscontri non infrequenti nella prassi, come nelle menzionate ipotesi della legge finanziaria che contenga disposizioni riconducibili alle materie dell'articolo 119 della Costituzione. Nel caso di posizione della questione di fiducia sul mantenimento di una parte di un progetto di legge su cui la Commissione integrata abbia espresso un parere contrario o condizionato sembra opportuno aderire ad una ricostruzione sistematica che si ispiri ad un equilibrato bilanciamento tra i diversi principi costituzionali, fermo restando che il principio costituzionale affermato dall'articolo 94 della Costituzione, per cui la fiducia viene concessa a maggioranza dei presenti, sia da considerare prevalente rispetto al

più elevato *quorum* prospettato dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ad un esito diverso dovrebbe forse ricondurre il bilanciamento con la previsione dell'articolo 64, terzo comma, della Costituzione, secondo cui le deliberazioni di ciascuna Camera sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale: in tal caso si ammettono espressamente eccezioni ove contemplate, come nel caso dell'articolo 11, con norme di rango costituzionale.

Nonostante le criticità ed i rilievi avanzati, l'obiettivo di rendere più efficiente il funzionamento delle istituzioni rappresentative non potrebbe essere agevolmente perseguito se non favorendo l'introduzione di forme e modalità organizzative effettivamente idonee a consentire l'equilibrata espressione e l'ordinata composizione, a livello centrale, delle più significative istanze territoriali riconosciute e garantite dall'ordinamento costituzionale. In ordine alla questione della cosiddetta "manutenzione" della Costituzione, si rileva che nel corso di una indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni riunite affari costituzionali di entrambe le Camere, numerosi studiosi, come si evince dall'udizione svoltasi in data 11 dicembre 2006, si sono espressi a favore della necessità di procedere a specifiche revisioni del testo costituzionale al fine di correggere le più evidenti lacune e contraddizioni che ostacolano il complessivo buon funzionamento delle istituzioni pubbliche; giova ricordare che nell'audizione del 19 ottobre 2006, in tema di sedi di raccordo, consultazione e codecisione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, si è segnalata la necessità di una partecipazione delle autonomie territoriali all'esercizio della funzione legislativa, nonché l'esigenza di riequilibrare il peso esercitato dal sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali. Non sono mancate peraltro posizioni divergenti, secondo le quali l'integrazione della Commissione con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali costituirebbe di fatto un palliativo rispetto ad una ben più risolutiva riforma del Senato e del sistema del bicameralismo perfetto.

L'attuazione della Commissione integrata permetterebbe di apprezzare al meglio la possibilità di uno sviluppo ulteriore verso un effettivo bicameralismo differenziato in senso territoriale. Si segnalano, al riguardo, le *Proposte della Conferenza delle Regioni e Province autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del titolo V della Costituzione*, presentate il 30 ottobre 2006, con cui si rilancia l'auspicio che si pervenga ad un accordo, tra tutte le istituzioni della Repubblica, volto a rafforzare e ridefinire i raccordi tra Stato, regioni e autonomie locali, anche attraverso l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la riforma del sistema delle Conferenze attra-

verso la modifica del decreto legislativo 281 del 1997. Taluni autori asseriscono che il superamento del bicameralismo paritario rappresenti il fulcro delle questioni relative alla revisione delle istituzioni costituzionali in quanto solo tale innovazione consentirebbe di realizzare un pieno raccordo tra Stato e regioni.

L'attuazione dell'articolo 11 sembra ritenersi utile, ad avviso della giurisprudenza costituzionale, nell'ottica del buon funzionamento di un sistema istituzionale "a più livelli", anche per concorrere a definire una serie di questioni emerse in relazione all'elevato contenzioso costituzionale che ha avuto come parametro il nuovo titolo V della Costituzione. Non sono mancate prese di posizione da parte della Corte costituzionale a favore dell'attuazione dell'articolo 11, anche in relazione al principio sancito all'articolo 5 della Costituzione, ai sensi del quale la Repubblica è tenuta ad adeguare non solo i contenuti, ma anche i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. In particolare, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 6 del 2001, ha stigmatizzato la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi...anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001». Con riguardo a profili afferenti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la Corte costituzionale ha invocato l'attuazione «anche solo» delle previsioni di cui al predetto articolo 11 (come si evince dalla sentenza n. 423 del 2004).

L'attuazione dell'articolo 11 potrebbe avere il pregio, anche in virtù della pubblicità che caratterizza il procedimento legislativo parlamentare, di far emergere la posizione delle regioni e degli enti locali in merito ai provvedimenti legislativi statali: non solo della complessiva componente delle regioni (o delle autonomie territoriali), ma di ogni singola regione, in quanto il corrispondente rappresentante sarebbe chiamato ad esprimersi con un voto sul contenuto di ogni progetto di legge che incida sulle competenze delle autonomie. Si consentirebbe quindi la "parlamentarizzazione" di una fase che attualmente si svolge in ambito governativo, in seno al sistema delle Conferenze, e che spesso dilata i tempi di definizione delle iniziative legislative. È auspicabile che i Regolamenti parlamentari, qualora si convenisse sull'opportunità di procedere alla riforma, configurassero moduli procedurali anche informali attraverso cui la Commissione integrata possa operare ai fini dello svolgimento delle funzioni di minore peso politico, eventualmente anche prefigurando una attuazione progressiva della disposizione costituzionale, in esito ad una prima fase di carattere sperimentale.

11 - *Considerazioni finali*

Un nodo interessante attiene alla natura ed alla funzione dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: si tratta di stabilire se l'integrazione tenda a far valere nel procedimento legislativo statale la partecipazione di una "rappresentanza territoriale" delle regioni e degli enti locali oppure una "rappresentanza corporativa" dei vari livelli di governo. Non è possibile rispondere alla questione sulla base del solo dato letterale dell'articolo 11. La risposta dipende dalla *ratio* che presiederà alla scelta dei rappresentanti degli enti territoriali che integreranno la Commissione, dalle modalità di votazioni in seno alla medesima, dalle competenze che verranno riconosciute dai Regolamenti parlamentari alla Commissione integrata. I Regolamenti parlamentari concorreranno quindi in modo determinante a definire la natura della Commissione integrata, che non può essere in alcun modo considerata una "Camera delle autonomie". Non lo è per la sua struttura, giacchè si tratta pur sempre di una articolazione interna al Parlamento, né per le sue funzioni, che restano consultive, sia pure di peso e di effetto particolari: lo speciale parere "rinforzato" o "conformativo" previsto dal comma 2 dell'articolo 11 rimane pur sempre un parere, che va ad inserirsi in una competenza legislativa ben più vasta attribuita dai Regolamenti parlamentari e da varie leggi alla Commissione. In relazione alle attribuzioni assegnatele, si rileva che la Commissione integrata non può considerarsi quale organo che contribuisce ad esprimere l'indirizzo politico statale. L'articolo 11 potenzia una di queste funzioni, senza mutarne però la natura da consultiva in decisionale, rafforzandone comunque il peso nel procedimento legislativo, che verrebbe "irrigidito" dal parere della Commissione integrata.

Si profila, nel caso di attuazione della previsione, un nuovo volto per la funzione legislativa che, come recita il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, è esercitata dallo Stato e dalle regioni. Per come viene configurata dall'articolo 11 nel suo insieme, la Commissione integrata svolgerebbe un delicato ruolo, teso ad introdurre nel procedimento legislativo interessi di natura territoriale. Peraltro, risulta difficile considerare la Commissione integrata come un semplice organo delle due Camere. Il Comitato paritetico ha sottolineato la circostanza che l'attuazione dell'articolo 11 «non prefigura in nessun caso la futura Camera delle autonomie, ma costituisce una soluzione temporanea a carattere transitorio che si inserisce nel solco di un processo di trasformazione della forma dello Stato». La norma è stata interpretata come una disposizione volta a fornire una "autorizzazione costituzionale" ai

Regolamenti parlamentari che avessero voluto introdurre nella Commissione parlamentare per le questioni regionali soggetti diversi dai componenti delle Camere. La soluzione adottata è stata considerata da parte della dottrina una risposta “timida” e interlocutoria, rispetto alla rilevante questione della riforma del bicameralismo intesa a consentire la presenza del sistema delle autonomie territoriali nel Parlamento.

Qualora si affermasse una fase di elaborazione di progetti di riforma delle istituzioni occorrerebbe ponderare attentamente sulle finalità che si intendono perseguire in ordine all'architettura di un nuovo assetto della forma di Stato. La Commissione integrata, in tale contesto, potrebbe costituire una tappa intermedia rispetto ad una più incisiva revisione del sistema costituzionale che prefiguri un modello basato su una più spiccata rappresentanza delle autonomie territoriali, in linea con l'avvenuta riforma del titolo V della parte seconda Costituzione. Parte della dottrina si attesta su posizioni inclini a favorire gradualmente interventi correttivi del testo costituzionale: non ravvisa l'esigenza di riforme di ampio respiro, come da molti osservatori è invece auspicato, bensì la sola “attuazione e manutenzione” della Costituzione mediante modifiche mirate e di settore.

Qualche autore si è posto il quesito se la Commissione integrata possa in qualche modo prefigurare un modello di partenza per la riforma federale; se si possa pensare di utilizzare la soluzione organizzativa mista accolta per l'organo in esame al fine di configurare un Senato delle autonomie a composizione mista. Non è possibile dare, allo stato, alcuna risposta, in quanto non esiste alcuna esperienza maturata con riferimento alla Commissione integrata, la quale indubbiamente offrirebbe un interessante ed originale banco di prova della interazione e funzionalità di rappresentanze di tipo composito, tradizionale e territoriale, in una sede istituzionale che opera all'interno del processo decisionale parlamentare.

Bibliografia

G. M. SALERNO, «L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali», in *Rassegna parlamentare*, 2007.

V. LIPPOLIS, «Le regioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001», in *Rassegna parlamentare*, 2007.

R. BIFULCO, «Il contributo dei regolamenti parlamentari alla configurazione della forma di Stato: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali», in *Astrid-Rassegna*, 2007.

N. LUPO, «Sulla necessità costituzionale di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali», in *Rassegna parlamentare*, 2007.

G. AZZARITI, «Dopo il referendum del 25-26 giugno: le prospettive del titolo V», in *Diritto pubblico*, 2006.

E. GIANFRANCESCO, «Problemi connessi all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001», in *Rassegna parlamentare*, 2004.

L. SCAFFARDI, «Storia di una istituzione mai nata: la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2004.

E. CATELANI, «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», in P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003.

R. BIFULCO, «Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali», in *Rassegna parlamentare*, 2003.

P. SICONOLFI, «L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: problemi e prospettive», in *Quaderni regionali*, 2003.

S. MANGIAMELI, «Brevi osservazioni sull'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001», in S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

Relazione presentata dagli on. Boato e Deodato alla Giunta per il Regolamento della Camera (XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 28 novembre 2002).

Proposta di «Ipotesi di norme regolamentari relative all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001» presentata il 4 giugno 2002 dal Comitato paritetico delle Giunte per il Regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

R. TOSI, «Sul secondo comma dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001», in *Le istituzioni del federalismo*, 2001.

L. GIANNITI, «L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001», in *Le istituzioni del federalismo*, 2001.