

Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Nicola LUPO

Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost. *

ABSTRACT

La notazione di gran lunga prevalente riguardo al rapporto tra nuovo titolo V Cost. e Parlamento è stata finora nel senso che proprio il Parlamento costituisca uno, se non il principale, “buco” della legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale avrebbe, tra gli altri, il limite di non aver adeguato la struttura delle Camere alla nuova forma di Stato, in particolare attraverso la previsione di una Camera delle autonomie. Del resto, si tratta di un “buco” espressamente prefigurato dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che si apre appunto con l’affermazione dell’esigenza di una riforma costituzionale del Titolo I della Parte II, ossia appunto del titolo relativo al Parlamento.

Il contributo, nel soffermarsi sul rapporto tra il Parlamento e il nuovo titolo V della Costituzione, intende mostrare i limiti di tale interpretazione: e ciò non tanto nel senso di sostenere che di una Camera delle autonomie non vi sia bisogno, ma, all’opposto, nel senso di segnalare che già adesso la riforma del titolo V Cost. è idonea ad originare, se “presa sul serio”, importanti effetti sulla struttura del Parlamento e su quella che ancora oggi tende ad essere considerata come la sua funzione più importante, ossia la funzione legislativa (effetti che inevitabilmente si ripercuoteranno anche sul futuro assetto della Camera delle autonomie).

Dopo aver svolto alcune considerazioni circa le caratteristiche, per più versi peculiari, del procedimento parlamentare di formazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 – a maggior ragione interessanti dal momento che essa sicuramente costituisce la più rilevante revisione, sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi, del testo costituzionale approvata dal 1948 ad oggi – ci si sofferma, in primo luogo, sull’unica norma direttamente incidente sul Parlamento, ossia l’art. 11 della legge costituzionale, relativo all’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di regioni ed enti locali e agli effetti del suo parere sulle deliberazioni delle assemblee, segnalando come le scelte relative all’attuazione di tale norma appaiano molte e di grande delicatezza. Successivamente, si esaminano i riflessi del nuovo art. 117 Cost. non sul versante della legislazione regionale, ma sul versante della funzione legislativa statale, e, più in generale, sulle funzioni e sull’articolazione del Parlamento: la nuova disposizione finisce infatti per rendere indifferibile la piena realizzazione del principio fondamentale affermato dall’art. 5 Cost., laddove richiede l’adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie.

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con l’aggiunta delle note, di una relazione svolta ad un seminario organizzato a Perugia il 13 novembre 2001 dal Consiglio regionale dell’Umbria sul tema “*Le modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*”.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Nicola LUPO

Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost. *

1. Premessa - 2. L'insolito *iter* parlamentare della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la sua lenta entrata in vigore - 3. Le delicate questioni sollevate dall'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali - 4. Gli effetti del nuovo titolo V Cost. sulla funzione legislativa: il superamento della competenza generale delle Camere - 5. Osservazioni conclusive: davvero non c'è il Parlamento nel nuovo titolo V Cost.?

1. Premessa - Il tema del presente contributo attiene ad un rapporto, quello tra il Parlamento e il nuovo titolo V della Costituzione, che si presta ad essere letto secondo molteplici punti di vista: tre sono quelli che verranno qui presi in considerazione.

Un primo approccio riguarda un aspetto invero di tipo preliminare, vale a dire le caratteristiche, per più versi peculiari, del procedimento parlamentare di formazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, a maggior ragione interessanti dal momento che essa sicuramente costituisce la più rilevante revisione, sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi, del testo costituzionale approvata dal 1948 ad oggi¹. Un secondo approccio riguarda l'unica norma direttamente incidente sul Parlamento, ossia l'art. 11 della legge costituzionale, sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di regioni ed enti locali. Un terzo ed ultimo aspetto riguarda i riflessi del nuovo art. 117 Cost. non sul versante della legislazione regionale, ma sul versante della funzione legislativa statale, e, più in generale, sulle funzioni del Parlamento.

2. L'insolito *iter* parlamentare della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la sua lenta entrata in vigore - È interessante accennare al procedimento di formazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche perché il suo esame fornisce forse qualche risposta ai molti e rilevanti dubbi interpretativi che questo testo origina.

Ad esempio, la vicenda relativa alla denominazione stessa della legge costituzionale è emblematica di una certa soluzione che il Parlamento ha dato del dubbio di fondo, relativamente alla qualificabilità o meno dell'ordinamento risultante dal nuovo titolo V Cost. in termini di ordinamento federale. Ricordo che il disegno di legge presentato dal Governo, che ha dato origine, insieme ad altri testi ad esso abbinati, all'*iter* che ha portato all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, era intitolato "Ordinamento federale della Repubblica" e proponeva di inserire questa dizione anche nella carta costituzionale, come rubrica del nuovo titolo V Cost.². Questa formulazione è venuta meno per una scelta consapevole del legislatore costituzionale, che ha preferito, con un approccio – per così dire – più "notarile", definire il contenuto della legge costituzionale come "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", senza

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con l'aggiunta delle note, di una relazione svolta ad un seminario organizzato a Perugia il 13 novembre 2001 dal Consiglio regionale dell'Umbria sul tema "*Le modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*".

¹ Per un panorama delle leggi di revisione e delle altre leggi costituzionali fin qui approvate cfr. M. Dogliani, *La legislazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1017 s.

² Il disegno di legge (A.C., XIII legislatura, n. 5830, presentato il 18 marzo 1999) è riportato in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 227 s., con un commento di E. Balboni, *Una prima lettura del progetto federalista del Governo*, ivi, p. 117 s.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

modificare la rubrica del titolo V Cost., evidentemente scegliendo di evitare così una esplicita caratterizzazione dell'ordinamento italiano in senso federale³.

Il cenno all'*iter* di approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 consente di trovare qualche risposta anche alle molteplici critiche relative alla cattiva redazione del testo e di ipotizzare qualche spiegazione riguardo ai numerosi problemi che il testo indubbiamente solleva⁴. Non va dimenticato che questo è un testo di legge costituzionale approvato in sole quattro letture, ossia nel numero minimo di letture richieste dall'art. 138 della Costituzione: il Senato, il quale ha esaminato il disegno di legge in seconda lettura, non ha apportato a questo nessuna modifica rispetto al testo approvato dalla Camera. Si tratta di una circostanza che si verifica abbastanza di rado: con riferimento alla XIII legislatura – così come a tutte le precedenti – può davvero parlarsi di un'eccezione rispetto alla regola, la quale è consistita nella necessità di (almeno) tre letture di ogni progetto di legge, in modo da consentire a ciascun ramo del Parlamento di esercitare il proprio potere emendativo⁵.

A questo va aggiunto che il disegno di legge approvato dalla Camera è stato il frutto, in larga parte, di una rielaborazione del testo predisposto dal Comitato ristretto istituito presso la Commissione affari costituzionali, che si è verificata direttamente in Assemblea e, soprattutto, in sede di Comitato dei nove (che è la veste che assume la Commissione competente per materia nel corso dei lavori dell'Assemblea).

Infatti, l'esame presso l'Assemblea della Camera del disegno di legge si è iniziato nel novembre 1999, per decisione della Conferenza dei capigruppo, senza che la Commissione affari costituzionali avesse concluso l'esame in sede referente; da allora, una volta conclusasi la discussione generale, si è fermato ed è ripartito quasi un anno dopo, ossia nel settembre 2000. E' in questa sede che il Comitato dei nove ha presentato una serie di emendamenti che hanno configurato, in buona sostanza, una integrale riscrittura del testo (con lo stralcio di alcune parti, considerate meno urgenti)⁶. La genesi della legge costituzionale n. 3 del 2001 è dunque avvenuta in larga parte in sedi informali (prima il Comitato ristretto e poi il Comitato dei nove), delle quali cioè non è

³ D'altronde, è noto che l'enucleazione di una categoria di stati federali distinta dagli stati autonomistici costituisce un'opera tutt'altro che agevole. Per un quadro chiaro ed aggiornato cfr. M. Volpi, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, a cura di G. Rolla, Torino, 1995, p. 36 s.

⁴ Per l'individuazione dei principali nodi problematici originati dalla riforma si vedano gli atti di tre seminari di studio raccolti in *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti-G.C. De Martin, Milano, 2001, in *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, a cura di A. Ferrara e L.R. Sciumbata, Milano, 2001, e in *Aa.Vv., Problemi del federalismo*, Milano, 2001, i contributi pubblicati su *Guida al diritto*, n. 33, 2001, p. III s. e su *Il foro italiano*, V, 2001, c. 185 s., nonché quelli disponibili in rete, in particolare sul *Forum di Quaderni costituzionali* (www.mulino.it) e sul sito www.statutiregionali.it Un primo commentario è *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001.

⁵ Sulle tendenze del procedimento legislativo cfr., oltre ai *Rapporti sullo stato della legislazione*, predisposti dal Servizio studi della Camera dei deputati, U. Zampetti, *Il procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 129 s., nonché la ricerca *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, a cura di G. Capano e M. Giuliani, Bologna, 2001, e L. Violante, *Il futuro dei parlamenti*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Storia d'Italia. Annale n. 17, Torino, 2001, p. XXI s., spec. XXXVII s. Per un commento alle più recenti tendenze, cfr. G. Capano-M. Giuliani, *Legiferare e governare fra prima e seconda Repubblica*, in *Il mulino*, 2001, p. 937 s. e C. Di Andrea, *Su di un record recentemente stabilito dalla Camera dei deputati*, in *Forum*, cit., 20 novembre 2001.

⁶ Sull'*iter* di approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 cfr. ampiamente G. Rizzoni, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 23 s.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

possibile avere dagli atti parlamentari notizie ulteriori rispetto alla durata delle relative sedute, e successivamente non ha subito assestamenti, pur dando luogo a vivaci dibattiti all'interno delle assemblee sia della Camera che del Senato. Chi segue l'attività di un organo con funzioni legislative sa bene che un siffatto modo di procedere (con lunghe interruzioni abbinata a brusche accelerazioni) tende a produrre qualche problema nella redazione tecnica dei testi legislativi: non può sorprendere perciò che si sia parlato di una "non esaltante qualità tecnico-legislativa della riforma"⁷.

È vero che ci sono almeno due elementi che mitigano i difetti di questa genesi, che potrebbe sembrare assai estemporanea.

Il primo attiene al fatto che la riscrittura del titolo V Cost. era già stata oggetto di un'elaborazione in sede di Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (la c.d. Commissione bicamerale D'Alema) prima, e poi in seno all'Assemblea della Camera sul testo predisposto dalla Commissione D'Alema stessa (la disciplina delle autonomie territoriali occupava infatti il titolo iniziale della seconda parte della Costituzione, così come riscritta dalla Commissione bicamerale)⁸. Quindi, in qualche modo, c'era stata una riflessione su questi temi, e c'era stato anche un suo tendenziale inquadramento nell'ambito di un progetto di riforma più complessivo, del quale sia il disegno di legge governativo, sia le concorrenti iniziative parlamentari e regionali hanno ampiamente tenuto conto.

Un secondo elemento idoneo a mitigare le considerazioni prima svolte circa i caratteri dell'*iter* di approvazione attiene al fatto che il testo stesso è stato il frutto, proprio grazie all'informalità delle sedi del Comitato ristretto e, soprattutto, del Comitato dei nove della Commissione affari costituzionali, di un sostanziale accordo con i rappresentanti del mondo delle autonomie, e in particolare con la Conferenza delle Regioni, con l'UPI, l'ANCI e l'UNCEM, che hanno potuto così contribuire, per alcuni importanti passaggi, anche alla stesura delle disposizioni costituzionali. Dunque, non fino alle virgole, ma quasi, il testo è stato concordato con il mondo delle autonomie o, meglio, con le associazioni rappresentative delle autonomie⁹.

Quest'ultima circostanza aiuta forse a comprendere meglio il dibattito che si è sviluppato successivamente all'approvazione del testo. Si è verificata una minimizzazione del contenuto riformatore del testo, nella (lunga) fase intercorrente tra la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, il 12 marzo 2001, ed il 7 ottobre dello stesso anno, data in cui si è tenuto il referendum costituzionale¹⁰. Minimizzazione del testo dovuta, probabilmente, a ragioni politiche, legata cioè alla difficoltà delle due coalizioni, che si contrapponevano proprio nello stesso arco temporale in

⁷ Così A. D'Atena, *Prefazione*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 4.

⁸ Sul testo approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, cfr., per quanto riguarda la disciplina della forma di stato, R. Bifulco, *Forma di Stato. Introduzione*, in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino, 1998, p. 3 s., M. Carli-R. Zaccaria, *La forma di Stato*, in *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. Caretti, Padova, 1998, p. 1 s. e S. Grassi, *Riforma costituzionale e forma di Stato*, in *La riforma costituzionale*, Atti del convegno dell'Associazione italiana costituzionalisti, Padova, 1999, p. 143 s.

⁹ Si veda ancora il contributo di G. Rizzoni, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 31, il quale parla di "un'azione molto efficace, anche se scarsamente documentata negli atti parlamentari", che si è avvalsa anche della "forte pressione politica" derivante dalle iniziative referendarie di alcune grandi regioni del nord (Veneto, Lombardia e Piemonte).

¹⁰ L'insolita lunghezza di tale fase è dovuta ad una assai peculiare interpretazione della legge n. 352 del 1970 da parte del governo Amato, in sostanza volta ad evitare una sovrapposizione con le elezioni politiche (su cui cfr. le acute considerazioni di R. Bin, *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in www.mulino.it e di L. Elia, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, ivi).

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

una accesa campagna elettorale, a schierarsi dichiaratamente a favore o contro il testo approvato, visto che gli stessi schieramenti al proprio interno non erano del tutto omogenei quanto al giudizio da esprimere su quel testo¹¹.

Quindi, chi per una ragione e chi per l'altra - non è certo questa la sede per approfondire - si è arrivati al paradosso per cui solo da poche settimane le forze politiche e le istituzioni, a livello nazionale come a livello locale, stanno scoprendo un testo che in realtà era definito in questi stessi termini già nel settembre del 2000, quindi più di un anno or sono. Con l'effetto di sentire ora grida di allarme da parte di coloro che, pochi mesi prima, avevano taciuto la riforma costituzionale di essere del tutto inutile¹².

Questo paradosso trova un'ulteriore conferma anche nelle procedure parlamentari di tipo consultivo attualmente in corso: benché sia un'iniziativa senza dubbio molto positiva, e utile sia per i politici che per gli interpreti, la circostanza che la Commissione affari costituzionali del Senato abbia avviato un'indagine conoscitiva sugli effetti delle riforme approvate sul finire della precedente legislatura ha approvato mostra, se non altro, il fatto che gli effetti sull'ordinamento di quelle riforme non erano stati adeguatamente considerati in via preventiva, non erano stati cioè il frutto di un'istruttoria legislativa particolarmente approfondita, almeno in sede parlamentare¹³.

3. Le delicate questioni sollevate dall'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali - L'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevede uno dei pochi meccanismi di raccordo tra centro e periferia, e dunque uno strumento di riduzione della complessità e della conflittualità nei rapporti tra i diversi livelli di governo che il nuovo testo costituzionale sicuramente concorre a determinare.

E' bene avvertire preliminarmente che sarebbe scorretto individuare nella legge costituzionale in esame l'unica origine dell'aumento del tasso di complessità e di conflittualità che ciascun livello di governo percepisce con sempre maggiore forza. Anzi, in larga parte la complessità è ormai, per così dire, "nelle cose" e il testo in esame costituisce un tentativo di risposta a questi mutamenti. Oggi il legislatore regionale deve fronteggiare, così come il legislatore statale, analogamente del resto a qualunque livello di governo nel mondo contemporaneo, un tasso assai elevato di complessità: ciascun legislatore, ormai, non può pensare di essere solo; ciascun legislatore - e questo passaggio comincia da qualche tempo ad essere avvertito, sia pure con qualche fatica, anche a livello di Parlamento nazionale¹⁴ - ha anzi l'obbligo di tener conto non solo di quello che ha fatto in passato,

¹¹ Anche alla varietà di posizioni all'interno della coalizione di centro-destra deve con ogni probabilità essere attribuita la scelta di esprimersi non con un voto contrario ma con l'astensione (anzi, più esattamente, con l'assenza dall'aula al momento del voto finale, alla Camera come al Senato).

¹² Come osserva A. Manzella, *La riforma federale tra ragione e panico*, in *La Repubblica*, 27 novembre 2001, p. 16, gli stessi opinionisti che giudicavano, alla vigilia del referendum costituzionale, il nuovo titolo V come una "riformenta" hanno poi denunciato il "rischio di sfascio o di paralisi", successivamente alla sua entrata in vigore.

¹³ Uno spunto in questo senso è in G. Calderisi-M. Taradash, *Federalismo, ci siamo giocati lo Stato. E ora che succede?*, in *Il foglio*, 23 novembre 2001, p. 3. Per i resoconti stenografici dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione affari costituzionali del Senato, cfr. il sito www.senato.it.

¹⁴ Cfr. U. Zampetti, *Il procedimento legislativo*, cit., spec. p. 142 s.; L. Violante, *Il futuro dei parlamenti*, in *Il Parlamento*, cit., p. XXI s., spec. LV s.; A. Palanza, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, ivi, p. 1211 s. Per un quadro comparato, cfr. T. Burns-U. Corte-M. Kamali, *L'evoluzione dei*

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

ma anche di quello che hanno fatto e che stanno facendo tutti gli altri soggetti che detengono poteri normativi nell'ordinamento¹⁵. Quindi, questo è un dato di complessificazione dell'azione legislativa che mi sembra decisamente innegabile e che ha potenti riflessi sui caratteri delle fonti normative, a partire dalla loro sempre più precaria stabilità¹⁶.

Ciò posto, il testo dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 lascia aperte una serie numerosa di scelte, che sono tutte di notevole rilievo¹⁷.

Un primo profilo, in qualche modo di carattere preliminare, attiene all'obbligatorietà o meno dell'attuazione dell'art. 11. Se si va a leggere l'art. 11, si vede che la previsione è nel senso che i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica "possono" prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ma questa è la previsione contenuta al comma 1 dell'art. 11. Al comma 2, invece, c'è una norma immediatamente operativa, o almeno formulata come immediatamente operativa, che fa discendere determinati effetti – come si vedrà tra poco, tutt'altro che irrilevanti – da un parere contrario espresso dalla Commissione parlamentare così integrata sui progetti di legge in materia di competenza concorrente ed in materia di autonomia finanziaria.

Allora ci si è posto, e ci si pone, il seguente problema: si tratta davvero una facoltà? Possono davvero i regolamenti parlamentari non attuare questa norma costituzionale? Non bisogna infatti dimenticare che si sta parlando di una norma costituzionale, che ha la capacità di imporsi anche ai regolamenti parlamentari, a differenza della legge ordinaria, la quale è in genere considerata fonte ad essi equiordinata. In questa ottica, si potrebbe anche avanzare la tesi per cui il "possono" andrebbe inteso come abilitazione, non a caso posta a livello costituzionale, al regolamento

parlamenti. Panorama storico-comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica, ivi, p. 1261 s.

¹⁵ Nel senso che "gli estensori delle leggi devono sapere che il proprio operato va inquadrato in una situazione estremamente complessa che, sotto molti profili, non è controllabile da parte loro se non in misura ridotta" cfr. C. Luzzati, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999, p. 532 s., nonché, volendo, per ulteriori indicazioni, N. Lupo, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive*. Vol. II. *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. Carli, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 227 s.

¹⁶ Cfr. L. Torchia, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le regioni*, 1997, p. 329 s. e A. Ruggeri, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 109 s., spec. 125 s.. Si veda anche il documento predisposto dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione Europea, *Complessità della legislazione e ruolo dei Parlamenti nell'età della globalizzazione*, Lisbona, maggio 1999, su cui cfr. criticamente C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, spec. p. 1 s. Tale documento è stato poi completato da un Memorandum, adottato dalla Conferenza a Roma nei giorni 22-24 settembre 2000 (entrambi i documenti sono disponibili sul sito www.camera.it/_cpueg/). Sulle trasformazioni del sistema delle fonti intervenute negli ultimi anni cfr. i volumi, usciti con cadenza annuale, dell'*Osservatorio sulle fonti*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1996-2001, nonché, con specifico riferimento alla funzione legislativa e con un taglio di tipo più teorico, curati da F. Modugno, *Trasformazioni della funzione legislativa. I. "Vincoli" alla funzione legislativa*, Milano, 1999 e *II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000.

¹⁷ Sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, cfr., con posizioni varieguate, R. Bifulco, *Le ombre sul futuro della seconda Camera federale*, in *Guida al diritto*, cit., p. XX s., e Id., *In attesa della seconda Camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 211 s., S. Ceccanti, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali*, C. Fusaro, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, e S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Forum*, cit. e, tra i contributi apparsi sulla stampa quotidiana, G. Busia, *Autonomie con ingresso alla Camera*, in *Il sole 24 ore*, 27 novembre 2001, p. 8.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

parlamentare a spaziare in un'area diversa da quella che gli è tradizionalmente propria, in genere identificata con l'organizzazione e con il funzionamento di ciascuna assemblea parlamentare¹⁸.

Inoltre, è evidente che il secondo comma, benché formulato come direttamente applicabile, sia destinato a restare inoperante fin tanto che non il primo non abbia trovato attuazione: e anche questa considerazione ha contribuito a orientare gli interpreti più attenti¹⁹ e lo stesso mondo delle autonomie²⁰ nella direzione di una lettura della disposizione in esame come volta ad introdurre non una facoltà, ma un obbligo costituzionale.

Un secondo ordine di problemi attiene alle fonti normative incaricate di dare attuazione all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si discute se esse siano davvero solo i regolamenti parlamentari, come sembrerebbe dalla dizione letterale della disposizione, o se vi sia spazio anche per la legge ordinaria, visto che l'art. 126 Cost., quando richiama la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in riferimento allo scioglimento dei Consigli ed alla rimozione del Presidente della Regione, afferma che la Commissione per le questioni regionali è costituita nei modi stabiliti dalla legge. A rafforzare la tesi dell'esistenza di spazi per il legislatore ordinario sta anche la circostanza che la disciplina su quanti sono i membri della Commissione parlamentare per le questioni regionali è collocata nella legge ordinaria (art. 52 della legge n. 62 del 1953 e art. 32 della legge n. 775 del 1970). Quindi è indispensabile che quelle norme legislative siano riviste²¹.

Inoltre, ci si può chiedere se vi sia spazio anche per altre fonti normative, ipotizzandosi perciò, in caso di risposta affermativa, l'intervento di una "pluralità di livelli normativi"²²: vengono in rilievo, in primo luogo, un regolamento interno della Commissione per le questioni regionali in composizione integrata, che potrebbe dare certezza procedurale alle relative deliberazioni e

¹⁸ E' ormai da ritenersi pacifico che i regolamenti costituzionali costituiscano una fonte dell'ordinamento generale (cfr., per tutti, G. Floridia, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 91 s.; *contra*, cfr. peraltro M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1991). E' però è altrettanto vero che, allorché si tratta di disciplinare le relazioni tra le Camere e altri soggetti, la fonte a cui in genere si è fatto ricorso è la legge, alla quale tende ad affiancarsi (con la tecnica dell'"intarsio"), per la disciplina della parte del procedimento che si svolge in parlamento, il regolamento parlamentare (cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, II ed., Bologna, 1991, p. 263). Critico sul coinvolgimento dei regolamenti parlamentari è C. Fusaro, *Lontani surrogati*, cit.

¹⁹ Il riferimento è a R. Bifulco, *In attesa della seconda Camera federale*, cit., p. 211 s., il quale sottolinea che "l'ineludibile legame funzionale tra i due commi e in particolare l'immediata prescrittività" del secondo comma dell'art. 11 rendono "solo apparente la natura facoltizzante del potere attribuito ai regolamenti parlamentari". Nello stesso senso, cfr. S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit.: "anche se apparentemente quella conferita dall'art. 11 sembra una *facoltà* la disposizione va interpretata come prescrivente un *obbligo* costituzionale" (corsivi nell'originale).

²⁰ Si veda in particolare l'audizione del prof. Luciano Vandelli, nella sua qualità di rappresentante della Conferenza dei presidenti delle giunte regionali e delle province autonome, presso la Commissione affari costituzionali del Senato il 4 dicembre 2001, che considera tale previsione "una componente essenziale" del nuovo quadro costituzionale.

²¹ Risulta essere già stata presentata una proposta di legge diretta a dare attuazione all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (A.C., XIV legislatura, n. 1956, presentata il 14 novembre 2001 dai deputati Zeller e altri), la quale prevede che la Commissione parlamentare per le questioni regionali sia integrata da un rappresentante per ciascuna delle regioni e delle province autonome (nominato e revocato da ciascuna regione tra i consiglieri regionali in carica) e da 18 rappresentanti dei comuni e delle province (di cui 13 designati e revocati dall'ANCI e 5 dall'UPI). Peraltro, la stessa proposta di legge è costretta in qualche modo a lasciare spazio ai regolamenti parlamentari, prevedendo che "sino alla modificazione dei regolamenti [...] la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali resta disciplinata dalle disposizioni previgenti". Il che sembra confermare che la via più corretta, e più semplice, sia quella di un previo intervento dei regolamenti parlamentari.

²² L'espressione è utilizzata dal presidente della Camera, Casini, nella seduta della Giunta per il regolamento del 16 ottobre 2001 (A.C., XIV legislatura, boll. giunte e comm., p. 4 s.).

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

disciplinare lo svolgimento della sua attività (il quale regolamento potrebbe intervenire qualche tempo dopo l'avvio dei lavori della Commissione, recependo così le indicazioni provenienti dalla prima prassi applicativa); in secondo luogo, le fonti regionali e delle altre autonomie territoriali (leggi e statuti), le quali potrebbero intervenire per definire le modalità con cui Giunte e Consigli eserciterebbero le competenze loro eventualmente attribuite in merito alla individuazione dei rappresentanti delle autonomie²³.

Proprio alla luce del differente regime che caratterizza la legge e il regolamento parlamentare (quanto a procedimento di approvazione, maggioranza richiesta, impugnabilità) e del possibile intervento di altre fonti normative, sembra che la scelta costituzionale di affidare la materia ai regolamenti parlamentari non possa ritenersi come non compiuta e che, perciò, spetti comunque ai regolamenti di Camera e Senato, con norme concordate nel contenuto, il compito di intervenire 'in prima battuta', solo eventualmente, e comunque, successivamente demandando la risoluzione di alcune questioni ad altre fonti normative, che quel quadro dovranno completare.

E qui occorre affrontare un altro snodo concettuale: non è infatti chiaro come debba funzionare una Commissione composta sia da rappresentanti frutto della rappresentanza generale, quali sono i parlamentari, sia da rappresentanti che dichiaratamente sono lì in nome e per conto di autonomie territoriali. Bisogna valutare se si tratti di rappresentanze tra loro omologabili, al punto da far votare ciascuno con un voto uguale a quello degli altri, o se, con maggiore "fantasia istituzionale" non si debbano immaginare forme di votazione diverse, idonee a fare della Commissione integrata un luogo di confronto tra centro e periferia e ad evitare una sovrapposizione tra il *cleavage* maggioranza-opposizione e quello, appunto, centro-periferia. La chiamata in causa dei regolamenti parlamentari, anziché della legge, nella disciplina della composizione e delle funzioni della Commissione integrata potrebbe, a ben vedere, essere stata voluta proprio allo scopo di consentire l'introduzione di meccanismi di funzionamento innovativi e originali.

Del resto, meccanismi di questo tipo incominciano ad essere piuttosto diffusi nella *multi-level governance* che caratterizza le democrazie contemporanee²⁴. L'esperienza del Consiglio dell'Unione Europea, per esempio, fornisce una serie di criteri per la ponderazione del voto – quelli

²³ Questo tipo di partecipazione delle fonti regionali già si verifica per l'elezione da parte dei consigli regionali dei rappresentanti delle regioni che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica; e, su questo modello, alcune delle ipotesi di nuovi statuti in corso di formazione prospettano norme appunto per disciplinare l'integrazione da parte dei consigli e delle giunte della Commissione bicamerale per le questioni regionali (si veda in particolare l'art. 83 del progetto di statuto della regione Abruzzo del 21 ottobre 2001 in www.statutiregionali.it/statutiregionali/nuovostatabruzzo.doc). Occorre comunque ricordare che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, anche in composizione integrata, è un organo dello Stato e che la sua disciplina – anche per assicurare la coerenza tra i diversi interventi delle fonti delle autonomie territoriali – non può che spettare alle leggi statali, ai sensi di quanto previsto dal nuovo art. 117, secondo comma, lettera f), Cost.

²⁴ L'espressione è impiegata, ad esempio, da F.W. Scharpf, *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Firenze, 1997, trad. it.: *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, 1999. Sul tema cfr. ora, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in corso di pubblicazione in *Le regioni*, 2001 (il testo è disponibile sul sito www.giurcost.org). Per la diversa – ma convergente – terminologia di "pluralismo rappresentativo" cfr. G. Berti, *Il governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, paper della relazione al convegno dell'Associazione italiana costituzionalisti, Palermo, 8-10 novembre 2001 (in www.associazionedeicostituzionalisti.it), il quale rileva che "il contenuto di democrazia delle istituzioni odierne va ricercato assai più che nella rappresentanza elettiva generale, impari alla società di oggi e ai suoi bisogni culturali e materiali, nella consapevolezza diffusa e capillare dell'esigenza di un ordine basato su una sorta di pluralismo rappresentativo, e quindi su tutto ciò che il pluralismo trae seco come procedure e rapporti".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

intorno ai quali si è a lungo discusso nella fase di finale relativa al trattato di Nizza – che forse possono essere, almeno in parte, importati²⁵. Lo stesso sistema delle Conferenze Stato-Autonomie territoriali, relativamente al quale peraltro il legislatore ha optato, al momento, per una non “costituzionalizzazione”²⁶, si è potuto affermare, specie a partire dal 1997, in virtù di meccanismi di funzionamento molto elastici e non assimilabili a quelli di un organo collegiale in senso proprio²⁷.

Ancora - problema volutamente lasciato più avanti rispetto alle modalità di funzionamento, perché altrimenti rischia di presentarsi come insolubile – va decisa la composizione della Commissione integrata, determinando anzitutto il rapporto numerico tra parlamentari e rappresentanti delle autonomie e, quindi, individuando una modalità di designazione di questi ultimi.

Da quest'ultimo punto di vista, l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 si limita a parlare di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali, ri-aprendo così due serie di controversie difficilmente risolvibili a livello centrale, ma che necessitano di soluzioni concordate all'interno del complesso e variegato “mondo delle autonomie territoriali”: il “silenzio” della norma costituzionale in proposito è evidentemente il segno delle difficoltà incontrate nello “sciogliere” questi contenziosi (analoghi, del resto, a quelli che sorgono ogniqualvolta che si affronti l'ipotesi di una Camera delle autonomie)²⁸.

²⁵ Sui meccanismi di funzionamento del Consiglio dell'Unione europea cfr. Ph. Sherrington, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, London-New York, 2000, spec. p. 54 s. e, più sinteticamente, B. Beutler-R. Brieber-J. Pipkorn-J. Streil-J.H.H. Weiler, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, II ed., Bologna, 2001, p. 181 s. Sul trattato di Nizza, si veda S. Gozi-F. Mosconi, *Il metodo comunitario al lavoro*, in *Il mulino*, 2001, p. 23 s.

²⁶ Si ricorda infatti che il testo approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (art. 76), così come il disegno di legge governativo (citato *supra*, nella nota 1) avevano optato invece per la previsione in Costituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni. Criticamente, sulla mancata costituzionalizzazione del “sistema delle conferenze” cfr. A. D'Atena, *Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V*, in *Le autonomie territoriali*, cit., p. 225 s., spec. 240. *Contra*, cfr. L. Torchia, intervento, *ivi*, p. 195 s., ad avviso della quale, non potendosi introdurre una Camera delle regioni (o delle autonomie), “è diventato inutile, se non addirittura dannoso, dettare una disciplina costituzionale sui raccordi già esistenti, come le Conferenze”.

²⁷ Sui meccanismi di funzionamento del “sistema delle conferenze”, cfr., tra gli altri, G. Di Cosimo, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 11 s., A. Azzena, voce *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. del dir. Aggiornamento*, III, Milano, 1999, p. 415 s., F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 s., P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, 2000, p. 547 s., I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo “sommerso”*, *ivi*, 2000, p. 853 s., F.S. Marini, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 649 s. P. Ciarlo, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *La riforma costituzionale*, cit., p. 257 s., spec. 269 parla della Conferenza unificata come di “un nuovo organo ‘paracostituzionale’”.

²⁸ Non è certo questa la sede per ripercorre il dibattito sulla “Camera delle regioni” e sulla “Camera delle autonomie”. Nella dottrina più recente si vedano, tra gli altri: U. Allegretti, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, 425 s.; G. Falcon, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, p. 277 s., G.M. Salerno, *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 1998, 19 s., G. Pitruzzella, *Parlamento e sistema delle autonomie*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana costituzionalisti, Firenze 12-14 ottobre 2000, Padova, 2001, p. 331 s., L. Carlassare, *Un bicameralismo discutibile*, in *Il parlamento*, cit., p. 325 s., spec. 353 s. Per una sintesi del dibattito svoltosi in proposito nella Commissione parlamentare per le questioni regionali sia consentito rinviare al nostro *Struttura e composizione delle Camere*, in *La Commissione parlamentare*, cit., p. 306 s. Infine, per un quadro comparatistico cfr. A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-London, 1991 trad. it., a cura di L. Verzichelli, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001, p. 219 s.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

La prima controversia è quella tra Regioni ed Enti locali. Non sembra che l'espresso richiamo a rappresentanti degli enti locali presupponga necessariamente che l'organo sia composto, anche quando la materia non riguardi comuni e province, da tutti i suoi componenti. Anche qui il modello delle Conferenze, che com'è noto è "a geometria variabile" (Conferenza Stato-regioni; Conferenza Stato-città e autonomie locali e Conferenza unificata), si presta forse ad essere importato²⁹. Vi è poi il problema numerico, quello cioè di decidere in che modo ripartire i rappresentanti delle autonomie (anche essi di numero da definire) tra rappresentanti delle regioni e rappresentanti degli enti locali³⁰. Di quali enti locali? Province, comuni e città metropolitane? Comuni grandi e comuni piccoli? Si tratta di problemi ben noti, la cui soluzione non può non essere affidata, appunto, allo stesso "mondo delle autonomie", almeno in via preferenziale.

La seconda controversia, anch'essa tutt'altro che nuova, è quella che contrappone tra loro – da ultimo anche su un piano terminologico³¹ – Presidenti e Giunte regionali, da un lato, e Consigli regionali, dall'altro. Il problema è quello di decidere a chi spetti la rappresentanza delle regioni: in proposito, confliggono due principi, entrambi esistenti nell'ordinamento. Da un lato, poiché in questo caso si tratta effettivamente di intervenire nel procedimento legislativo, l'integrazione dovrebbe avvenire tra i soggetti che detengono il potere legislativo, e quindi tra Parlamento nazionale e consigli regionali. Dall'altro, è però innegabile che spetta al Presidente della Regione la rappresentanza esterna della Regione, ed è altresì noto che tale organo risulta decisamente rafforzato dalla sua legittimazione diretta derivante dalla scelta compiuta, sia pure in via transitoria, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Lo stesso problema si pone, in termini ancora più difficili

²⁹ A favore di un sistema "a geometria variabile" si è espresso il presidente della Conferenza dei consigli e delle assemblee regionali, Roberto Louvin, nel corso della sua audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato del 22 novembre 2001.

³⁰ Critico sulla presenza, nella Commissione integrata, di rappresentanti degli enti locali è R. Bifulco, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 218: "se è vero che 'la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni', secondo quanto dispone il nuovo art. 117, 1° comma, ci si chiede quale sia il titolo sulla cui base viene permesso agli enti locali di partecipare, sebbene in forma indiretta, all'esercizio della funzione legislativa". Diversamente, C. Fusaro, *Lontani surrogati*, cit., per il quale tale scelta "è in linea con la politica istituzionale degli ultimi anni, fondata su un singolare 'federalismo a più livelli', che pone regioni ed enti locali costituzionalmente sullo stesso piano (ancorché con funzioni diverse)" e con l'assegnazione ai comuni delle "funzioni amministrative generali".

³¹ Al riferimento, operato soprattutto in sede giornalistica, ai "governatori" regionali ha risposto l'autodenominazione dei Consigli regionali in "Parlamenti regionali" (il più delle volte come termine aggiuntivo): si veda in proposito l'orientamento espresso dal Congresso delle Regioni (anche in questo caso, si tratta di un nome un po' "altisonante", usato per contraddistinguere un organo composto da 66 rappresentanti dei 22 consigli delle regioni e delle province autonome, vale a dire i presidenti e un rappresentante della maggioranza e uno dell'opposizione per ciascun consiglio) nella sessione 7-8 marzo 2001, nel senso di "invitare i Consigli regionali e delle Province autonome a promuovere l'uso del termine Parlamento regionale e Parlamento delle Province autonome come segno della pienezza del ruolo legislativo che ad essi compete" (il documento è disponibile sul sito www.parlamentiregionali.it). Nei confronti della delibera del Consiglio regionale della Liguria del 15 dicembre 2000 con la quale ha stabilito "di affiancare, in tutti gli atti dell'Assemblea regionale, alla dizione costituzionalmente prevista "Consiglio regionale della Liguria" la dizione "Parlamento della Liguria" il Governo ha sollevato conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale (ricorso del 5 marzo 2001). In realtà la denominazione "parlamenti regionali", insieme alla stessa esperienza di un parlamento con poteri legislativi (almeno inizialmente) assai tenui quale il Parlamento europeo, chiama in causa la questione, più generale, di quale sia il significato dell'espressione "parlamento": in proposito, si veda la sentenza *Matthews vs. United Kingdom* del 18 febbraio 1999 della Corte europea dei diritti dell'uomo, su cui, cfr. K. Muijle, *Is the European Parliament a 'Legislator'?*, in *European Public Law*, 2000, p. 243 s., nonché (anche per ulteriori indicazioni sulla tematica) il nostro *The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies?*, in *Managing Parliaments in the 21st Century*, a cura di P. Falconer-C. Smith-C.W.R. Webster, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokio-Washington, 2001, p. 29 s.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

da risolvere, per gli enti locali, relativamente ai quali si è prospettata la soluzione di una designazione da parte dei Consigli delle autonomie locali che ciascuno statuto regionale è ora obbligato a prevedere, ai sensi del nuovo art. 123, quarto comma, Cost.³².

L'ultimo nodo problematico attiene alle modalità con cui deve intervenire il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata. E' presumibile che il parere della Commissione integrata debba intervenire su tutti i progetti di legge che riguardano le competenze delle Regioni, e non solo su quelli che si richiamano – evidentemente, a seguito di una valutazione compiuta dalle Presidenze di assemblea sia in sede di assegnazione, sia nel corso dell'*iter* parlamentare – all'art. 117, terzo comma, o all'art. 119 Cost., ossia sui progetti di legge statale che operino nelle materie di competenza legislativa concorrente e su quelli che incidano sull'autonomia finanziaria o sul patrimonio degli enti territoriali. Del resto, già oggi la Commissione parlamentare per le questioni regionali ai sensi dell'art. 40, comma 9, del regolamento del Senato, e dell'art. 102, comma 3, del regolamento della Camera, è chiamata ad esprimersi su tutti i progetti di legge che "riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni"³³. Probabilmente, però gli effetti di vincolo dovrebbero ritenersi limitati solamente ai progetti di legge che si richiamano all'art. 117, terzo comma, o all'art. 119 Cost.: si tratta infatti di effetti "forti", perché obbligare l'assemblea a votare a maggioranza assoluta dei componenti significa porre un vincolo molto potente³⁴ che, in quanto deroga al principio generale delle deliberazioni a maggioranza dei presenti fissato dall'art. 64, terzo comma, Cost., deve essere previsto in una fonte di rango costituzionale³⁵.

Altri problemi si potrebbero individuare, relativamente, ad esempio, ai rapporti tra la Commissione bicamerale integrata e le commissioni permanenti di Camera e Senato (rapporti che presumibilmente saranno intensi, in quanto l'ipotesi del parere contrario dovrebbe costituire

³² Cfr. S. Ceccanti, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari*, cit. Sulle esperienze dei consigli delle autonomie locali sviluppate anteriormente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, cfr. A. Chellini, *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli Enti locali*, in *Il ruolo delle assemblee elettive. III. I rapporti tra regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. Carli, Torino, 2001, p. 13 s.

³³ La norma del regolamento del Senato è stata introdotta nel 1988, quella della Camera solo dieci anni dopo: cfr., sul punto, G. Rivosecchi, *Sulle recenti modifiche del regolamento della Camera dei deputati*, in *Gazzetta giuridica*, n. 18, 7 maggio 1999, p. 6 s. e il rapporto del Ministro per le riforme istituzionali A. Maccanico, *Questioni aperte sul federalismo*, Roma, febbraio 2001, p. 7 s. L'inserimento della Commissione parlamentare per le questioni regionali è stato a lungo ostacolato dalla difficoltà – avvertita specie dai fautori di una rigida concezione del bicameralismo – di far esprimere (anche dei) senatori su un progetto di legge all'esame della Camera (e viceversa): per i termini del relativo dibattito cfr. G. Rolla, *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra stato e regioni*, Milano, 1979, p. 237 s.; G. Storchi, *La commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, 1981, p. 888 s.; G. Abagnale-A. Cusmano, *La commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*, Firenze, 1982, p. 190 s.; E. Cheli-P. Caretti, *I rapporti tra Regioni e Parlamento: esperienza attuale e prospettive*, in *L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo*, Suppl. n. 5 del Bollett. di legislaz. e documentaz. regionale, Roma, 1983, p. 77 s. e V. Vicenzi, *La commissione parlamentare per le questioni regionali: proposte di modificazione delle vigenti disposizioni dei regolamenti parlamentari*, ivi, p. 225 s.

³⁴ La difficoltà di un voto a maggioranza assoluta dei componenti, in mancanza di un accordo con l'opposizione, è dimostrato dalla stessa vicenda dell'approvazione, in particolare, presso la Camera, della legge costituzionale n. 3 del 2001.

³⁵ Non sembra invece praticabile, anche alla luce della prima sottolineata formulazione letterale della norma, la soluzione reciproca a quella qui prospettata, consistente nel consentire la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali, inibendo però gli aggravati procedimentali individuati dall'art. 11, comma 2, della legge n. 3 del 2001. Dubitativamente, sul punto, cfr. E. Balboni, *La funzione di governo, oggi*, bozza provvisoria della relazione al convegno dell'Associazione italiana costituzionalisti, Palermo, 8-10 novembre 2001 (in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

l'*extrema ratio*), alla configurazione di un'ulteriore ipotesi di riserva di assemblea oppure di parere vincolante per le commissioni in sede deliberante³⁶ e alla valutazione degli emendamenti presentati direttamente all'Assemblea (attraverso i quali si potrebbe agevolmente aggirare il "filtro" previsto dalla nuova disposizione costituzionale).

L'elenco dei problemi che fin qui è stato compiuto, benché sicuramente incompleto, è comunque sufficiente a dare un'idea della complessità del processo di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Va segnalato che, appunto allo scopo di dare un seguito regolamentare alle previsioni della nuova legge costituzionale, le due Giunte per il Regolamento della Camera e del Senato hanno istituito un Comitato paritetico, dando così un esempio di coordinamenti tra i due rami del Parlamento, che costituisce sempre un dato positivo, di razionalizzazione del bicameralismo. L'auspicio è che tale Comitato paritetico, che ha iniziato i suoi lavori ai primi di dicembre, possa procedere con ritmi intensi, ma in stretta collaborazione con il mondo delle Autonomie territoriali, e, soprattutto, nella consapevolezza che i nodi da affrontare sono di estrema delicatezza e riguardano tutto l'insieme dei procedimenti parlamentari, e non unicamente l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

4. Gli effetti del nuovo titolo V Cost. sulla funzione legislativa: il superamento della competenza generale delle Camere - Gli effetti della riforma costituzionale sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere non discendono unicamente dall'art. 11, fin qui esaminato.

Analogamente a quello che accade in realtà per molte disposizioni di questo testo, le modifiche costituzionali originate dalla riforma sono di tale rilevanza che eccedono spesso i confini del Titolo V della Parte II, per riverberarsi sulle restanti parti della carta costituzionale. Volendo, questi effetti ulteriori del nuovo titolo V Cost. potrebbero chiamarsi, con un termine mutuato dalla letteratura economica, "esternalità" (positive o negative, a seconda del giudizio che si dia della modifica in questione)³⁷.

Esemplare è la disposizione sulla rappresentanza di uomini e donne negli organi elettivi, di cui all'art. 117, settimo comma, Cost., che, per un verso, ribadisce quanto già desumibile dall'art. 3 Cost., e, per altro verso, anticipa quel che un progetto di legge di revisione dell'art. 51 Cost. intende disporre con riferimento alla rappresentanza nazionale³⁸; oppure, si pensi all'introduzione, nell'art. 118, quarto comma, Cost., del principio di sussidiarietà in senso "orizzontale" (sia pure in una formula debole) principio che evidentemente andrebbe collocato nella parte prima, se non tra i

³⁶ A favore della prima soluzione si è espresso il prof. Arcidiacono nel corso della sua audizione presso l'ufficio di presidenza della Commissione affari costituzionali della Camera, svoltasi il 4 dicembre 2001.

³⁷ Cfr., per tutti, il classico lavoro di R.H. Coase, *The problem of social cost* (1960), trad. it.: *La natura dell'impresa. Il problema del costo sociale*, Trieste, 2001, p. 33 s..

³⁸ Nel senso che la formulazione dell'art. 117, settimo comma, Cost., nella sua prima parte, appare una inutile specificazione del principio di eguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, 2° comma, Cost., che R. Romboli, *Premessa a Le modifiche al titolo*, cit., c. 185 s., spec. 191. Nella XIV legislatura sono stati presentati una serie di progetti di legge di modifica dell'art. 51 Cost., molti dei quali riprendono esattamente il testo di un progetto di legge costituzionale già approvato dalla Camera dei deputati nella XIII legislatura (A.S., XIII legislatura, n. 4974). Anche il Governo ha adottato un disegno di legge in tal senso, che peraltro propone una formulazione lievemente diversa della norma costituzionale (A.C., XIV legislatura, n. 1583). Sul tema cfr. G. Brunelli, *Le "quote" riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le regioni*, 2001, p. 531 s. e M. Cartabia, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 109 s.

Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

principi fondamentali della Costituzione³⁹; o ancora alla subordinazione delle leggi statali, oltre a quelle regionali, rispetto ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, che, comunque la si interpreti, rende necessarie nuove letture degli artt. 10 e 11 Cost.⁴⁰.

In questa ottica, una delle disposizioni suscettibili di produrre maggiori externalità, sui caratteri dell’istituzione parlamentare, forse non ancora del tutto percepite, può essere considerata la stessa inversione del criterio di riparto delle competenze legislative, con l’enumerazione espressa delle materie di legislazione statale: basti pensare che in altre costituzioni contemporanee tale elenco è collocato, almeno in parte, nella sezione della carta fondamentale dedicata al parlamento⁴¹. E si tratta di una scelta corretta, posto che tale elenco individua tassativamente l’ambito della competenza legislativa delle camere, così incidendo, come è stato correttamente notato⁴², sull’art. 70 Cost., che attribuisce la funzione legislativa alle Camere.

Le Camere non dispongono più, infatti, della competenza legislativa generale⁴³: se vogliono legiferare, devono individuare un titolo, all’interno dell’art. 117 o comunque in altre parti del testo costituzionale, una “base giuridica” – si può dire con un termine mutuato dall’Unione Europea – che legittimi il loro intervento⁴⁴. Se non è una vera e propria “motivazione” delle leggi, ci si va comunque molto vicino⁴⁵.

³⁹ Erano stati in effetti presentati, e respinti, una serie di emendamenti rivolti ad introdurre il principio di sussidiarietà “orizzontale” all’interno dell’art. 5 Cost., adottando una formula più chiaramente volta ad evidenziarne il significato di limite all’azione dei pubblici poteri (cfr. A.C., XIII legislatura, allegato A alla seduta del 19 settembre 2000). Per le prime “reazioni” a questa previsione si vedano gli atti di un convegno dell’Associazione “San Martino” svoltosi a Lecce il 19-20 ottobre 2001 sul tema “Lo Stato sussidiario?” (un accurato resoconto del convegno, a cura di L. Lamberti e R. Marzulli, è in www.amministrazioneincammino.luiss.it). Più in generale, cfr. P. Ridola, *Forma di Stato e principio di sussidiarietà*, in *La riforma costituzionale*, cit., p. 177 s.

⁴⁰ Sulla questione dell’interpretazione da darsi al primo comma dell’art. 117 Cost. si è sviluppato un intenso dibattito in dottrina, avviato da M. Luciani, *Camicia di forza federale*, in *La stampa*, 3 marzo 2001, p. 1: tra gli altri, cfr. C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 194 s., E. Cannizzaro, *La riforma “federalista” della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Forum*, cit., e T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 133 s., spec. 137 s., oltre alle già ricordate audizioni svolte presso la Commissione affari costituzionali del Senato.

⁴¹ Cfr. gli artt. 30 e 70 della Costituzione tedesca del 1949, gli articoli 10-15 della Costituzione austriaca del 1929, gli artt. 44 e 104 della Costituzione sudafricana del 1996, l’art. 73 della Costituzione messicana del 1917.

⁴² Cfr. M. Olivetti, *Ampliate le competenze normative delle regioni*, in *Guida al diritto*, cit., p. X e Id., *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 85 s.

⁴³ Invero, secondo alcuni autori (in particolare F. Modugno, voce *Legge in generale*, in *Enc. del dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, p. 873 s.) l’esistenza di una Costituzione rigida avrebbe già comportato un superamento della competenza generale del legislatore. Tuttavia, tale tesi è rimasta sinora minoritaria, essendo invece prevalsa l’opinione secondo cui “sebbene nel vigente ordinamento la legge non sia più il massimo tra gli atti produttivi di diritto, essendo subordinata alla costituzione, essa rimane tuttavia l’atto normale o ordinario in cui si esprime il processo di integrazione politica” (così G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. I (il sistema delle fonti del diritto)*, Torino, 1984, rist. agg. 1990, p. 154 s. e Id., *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 208 s.; non diversamente, cfr. A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto (art. 1-9)*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977, p. 176 s.). Nel senso che il nuovo art. 117 Cost., “impedendo ormai alla legge (qualunque essa sia e a qualunque soggetto sia imputata) di porsi come elemento unificante a carattere generale dell’ordinamento complessivo ha come conseguenza quella di mutare la natura e il concetto stesso di legge” si veda ora F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance*, cit.; ad avviso di questo autore, perciò, “ora tutte le leggi, a qualunque legislatore imputate, sono sempre caratterizzate dal principio di competenza”.

⁴⁴ Sull’importanza della scelta della base giuridica nel periodo successivo all’Atto unico europeo, in quanto essa determina le modalità di votazione del Consiglio e le forme di coinvolgimento del Parlamento europeo, cfr. J.H.H.

Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Inoltre, è evidente che tutti i problemi che sono stati sollevati relativamente ai limiti della potestà legislativa regionale si riflettono in problemi che attengono alle forme di intervento del legislatore statale: occorre definire, ad esempio, come individuare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente individuate dall'art. 117, terzo comma, Cost.⁴⁶; e, soprattutto, come dare attuazione a quelle clausole di tipo c.d. "orizzontale", di cui il nuovo testo costituzionale è particolarmente denso.

In particolare, il problema si pone per la clausola contenuta nella lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., quella che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"⁴⁷: è una clausola potentissima, e delicatissima, che, se interpretata in modo troppo estensivo, potrebbe vanificare quasi tutta la legislazione regionale concorrente, che attiene in larga parte ai diritti sociali; viceversa, se non adeguatamente utilizzata, rischia di far venire meno il senso della cittadinanza nazionale.

Ecco allora la necessità di immaginare una procedimentalizzazione di questa determinazione dei livelli essenziali, magari coordinata anche all'entità delle risorse finanziarie attribuite dallo Stato – in collegamento con quanto affermato dall'art. 119 Cost., in particolare al quinto comma – e all'utilizzo del potere sostitutivo, che l'art. 120, secondo comma, Cost. ricollega espressamente, tra l'altro, alla "tutela dei libelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Quali siano le sedi per questa procedimentalizzazione, la cui delicatezza in termini di allocazione delle risorse pubbliche e di attivazione dei correlativi meccanismi di responsabilità è evidente, costituisce un problema aperto e forse per ora non adeguatamente considerato: potrebbe essere la legge

Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, p. 211 s. Non a caso, il Parlamento europeo ha recentemente previsto che l'esame di ogni proposta della Commissione europea e di ogni altro documento di carattere legislativo sia preceduto da una verifica sulla legittimità e sull'opportunità della base giuridica adottata, in merito alla quale la commissione competente può chiedere il parere della commissione affari giuridici: si veda l'art. 63 del regolamento interno del Parlamento europeo (su cui cfr. R. Corbett-F. Jacobs-M. Shackleton, *The European Parliament*, IV ed., London, 2000, p. 200 s.). Nel senso che «l'indicazione della base giuridica negli atti rappresenta innanzitutto una garanzia, per gli Stati membri e per i loro cittadini, che le istituzioni comunitarie stiano agendo entro i limiti ad esse posti dai Trattati», cfr. R. Calvano, *Cultura vs. Industria in una recente controversia sulla «base giuridica» degli atti delle istituzioni comunitarie*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 4037 s., spec. 4040 s.

⁴⁵ Per indicazioni sul dibattito relativo alla motivazione delle leggi sia consentito rinviare al nostro *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. de Siervo, Torino, 2001, p. 67 s. Alcuni cenni sull'esigenza di rivedere il problema della motivazione degli atti normativi sono ora in E. Balboni, *La funzione di governo, oggi*, cit.

⁴⁶ Al problema la dottrina sta dando le soluzioni più diversamente, variamente articolabili lungo l'asse continuità/discontinuità rispetto ai caratteri della potestà legislativa concorrente per come configurati nel precedente testo costituzionale e nella sua prassi applicativa: da parte di alcuni si è sostenuta la piena assimilabilità all'equilibrio attuale dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali, sia quanto alla ricavabilità dei principi dalla legislazione statale vigente nelle diverse materie, sia quanto al carattere cedevole delle eventuali norme statali di dettaglio; da parte di altri si è invece escluso che l'uno o l'altro di questi due elementi siano ancora validi nell'assetto attuale, caratterizzato da una formulazione letterale della disposizione solo parzialmente differente e da un quadro dei rapporti tra legge statale e legge regionale mutato però in modo sensibile. Per un quadro delle differenti posizioni cfr. A. Ruggeri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001, spec. p. 35 s., L. Elia, *Introduzione a La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 7 s., G.C. De Martin, *Primi elementi di lettura della riforma del titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it e l'audizione presso il Senato del prof. S.P. Panunzio, tenutasi il 20 novembre 2001.

⁴⁷ Cfr., sul punto, le considerazioni di A. Ruggeri, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2001, p. 191 s.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

finanziaria, il DPEF, o qualcosa di questo genere? O qualunque progetto di legge potrebbe intervenire invocando, quale propria base giuridica, la lettera m) dell'art. 117, secondo comma, Cost.? Quel che è certo è che un ruolo-chiave dovrà essere al riguardo giocato non solo dal sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali, ma anche dalla stessa Commissione bicamerale integrata, la cui funzione appare decisiva al fine di chiarire le responsabilità dei diversi livelli istituzionali circa scelte che incidono profondamente sui diritti dei cittadini.

Rispetto a questi problemi una prima "soluzione" è stata abbozzata, ed è già operante: le due Giunte per il Regolamento di Camera e Senato, non con una modifica regolamentare (com'è noto, il diritto parlamentare è un diritto in larga parte non scritto, e nel quale le consuetudini giocano un ruolo assai rilevante), ma con propri pareri in larga parte coincidenti, hanno avviato in via sperimentale - ed il Senato anche in via transitoria, intendendosi con ciò prefigurare un ripensamento della questione all'indomani dell'attivazione della Commissione bicamerale integrata - una procedura di rafforzamento dei pareri della Commissione affari costituzionali proprio sul profilo del rispetto del nuovo titolo V Cost.. Per cui ora i pareri della Commissione affari costituzionali riguardano non solo i progetti di legge, ma anche, così come accadeva solo per i pareri delle Commissioni bilancio, gli emendamenti presentati in assemblea⁴⁸. Si è introdotto così un nuovo "filtro" allo scopo di diminuire l'invasione della legislazione statale, del quale peraltro non è stato definito in modo univoco il parametro, non essendo chiaro se sia costituito dal solo titolo V Cost., come sembrerebbe più logico, o da tutte le disposizioni costituzionali vigenti.

Se però le speranze di "filtro" e di freno all'invasione del legislatore statale restano limitate ai pareri della Commissione Affari Costituzionali, è facile pronosticare che non si andrà molto lontano: questi pareri potranno agevolare l'individuazione della "base giuridica" su cui si fonda l'intervento del legislatore e fors'anche fungere da "spie" delle questioni più scottanti ai fini del sindacato della Corte costituzionale, ma se restano l'unico momento di valutazione di questi profili, rimessi peraltro ad una votazione a maggioranza da parte di un organo pienamente politico, hanno ben poche possibilità di costituire un "filtro" efficace⁴⁹. Per assicurare uno sviluppo della

⁴⁸ Sui pareri delle Commissioni bilancio sia consentito rinviare al nostro *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in corso di pubblicazione in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Padova, 2001. Peraltro i pareri espressi dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato non sono assistiti da quel particolare regime di tutela previsto, sia pure in forma diversa, in entrambi i rami del parlamento a favore dei pareri delle Commissioni bilancio che segnalino una violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

⁴⁹ Può ricordarsi, in proposito, l'esperienza relativa alla valutazione sulla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza dei decreti-legge, rimessa appunto alle Commissioni affari costituzionali e alle Assemblee di Camera e Senato a partire dal 1981 e dal 1982: com'è noto, essa ha registrato un bilancio fallimentare, posto che, come era stato previsto, essa ha conservato un carattere spiccatamente politico, spingendo anzi la maggioranza ad esprimersi quasi sempre in favore della sussistenza dei presupposti (V. Lippolis, *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, in *Quad. cost.*, 1982, 227 s., G. Bertolini, *Conversione dei decreti legge e controllo parlamentare al Senato*, ivi, 1982, p. 449 s. e G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, spec. p. 266 s.). Non a caso, alla Camera tale "filtro di costituzionalità" è stato soppresso e la valutazione sulla sussistenza dei presupposti è stata affidata alle Commissioni di merito, mentre si è previsto il coinvolgimento obbligatorio del Comitato per la legislazione non sulla sussistenza dei presupposti, ma sul rispetto dei requisiti posti dalla legislazione vigente. Cfr. G. Rizzoni, *La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge: appunti per un bilancio*, in *Bollett. di inform. cost. e parlam.*, 1993, 107 s., A. Celotto-A. Mencarelli, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *questa Rass. parlam.*, 1998, p. 651 s., C. Nasi, *L'art. 96-bis del regolamento della Camera ed il procedimento di conversione dei decreti-legge*, ivi, 2001, p. 456 s. e N. Maccabiani, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, 2001.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

legislazione statale rispettoso delle autonomie territoriali e anzi destinato ad inserirsi armonicamente nella nuova forma di Stato, occorre invece avere il coraggio di ridisegnare tutti i procedimenti parlamentari, nella consapevolezza che le trasformazioni della funzione legislativa statale, e della stessa concezione dello Stato persona, che derivano dal nuovo titolo V Cost. sono più profonde di quanto non possa sembrare ad una prima, superficiale lettura⁵⁰.

5. Osservazioni conclusive: davvero non c'è il Parlamento nel nuovo titolo V Cost.? - La notazione di gran lunga prevalente riguardo al rapporto tra nuovo titolo V Cost. e Parlamento è stata finora nel senso che proprio il Parlamento costituisca uno, se non il principale, "buco" della legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale avrebbe, tra gli altri, il limite di non aver adeguato la struttura delle Camere – o, in altri termini, quella che recentemente è stata chiamata la "forma di Parlamento"⁵¹ – alla nuova forma di Stato, in particolare attraverso la previsione di una Camera delle Autonomie⁵². Del resto, si tratta di un "buco" espressamente prefigurato dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che si apre appunto con l'affermazione dell'esigenza di una riforma costituzionale del Titolo I della Parte II, ossia appunto del titolo relativo al Parlamento.

Si è visto invece che la riforma costituzionale, se "presa sul serio", è idonea già da ora a produrre una serie di non trascurabili effetti sulla struttura e sui meccanismi di funzionamento delle Camere. Si pensi, ad esempio, alle commissioni parlamentari (e in parallelo, degli stessi ministeri): l'articolazione di queste ultime, in particolare, andrebbe con ogni probabilità profondamente ripensata⁵³, dovendosi evidentemente ridurre il numero di quelle con competenze legislative, e correlativamente potenziare quelle con poteri di indirizzo e controllo (in questa ottica, si potrebbe anche pensare di prevedere commissioni permanenti prive di funzioni legislative). Ma occorrerà altresì modificare i procedimenti parlamentari – anzitutto quelli legislativi, ma non solo – in modo tale che vi si possa realizzare un costante dialogo con le Regioni e le autonomie locali, da parte anche delle commissioni di merito, sui singoli progetti di legge: occorre infatti ricordare che allo

⁵⁰ Sottolinea con particolare forza la trasformazione dell'intero "ordinamento repubblicano" F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance*, cit. Per fare un solo esempio, il venir meno del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative comporta profonde trasformazioni negli stessi equilibri tra politica e amministrazione. E tali trasformazioni sono ulteriormente accentuate dall'attribuzione – di regola – del potere regolamentare, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., allo stesso livello competente a dettare le norme legislative (e, in caso di competenza legislativa concorrente, alle regioni). In sostanza, il potere amministrativo si sgancia dal relativo potere normativo, sia primario, sia secondario (salvo che per la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni, così come afferma, limitatamente però al solo livello di comuni, province e città metropolitane, l'ultimo periodo dell'art. 117, sesto comma, Cost.). Diversa era, sul punto, la scelta compiuta dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, che "agganciava" stabilmente il potere regolamentare all'amministrazione, nel disporre (art. 56, secondo comma, del testo del 4 novembre 1997) che "è attribuita ai comuni la generalità delle funzioni regolamentari ed amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni".

⁵¹ Il riferimento è a G. Ferrara, *La forma dei parlamenti*, in *Il parlamento*, cit., p. 1157 s.

⁵² Per un'accurata sintesi del dibattito svoltosi sia in dottrina che nelle aule parlamentari cfr. E. Griglio, *Bicameralismo e formazione della legge nello Stato delle autonomie*, Luiss-Guido Carli, Facoltà di scienze politiche, a.a. 2000-2001, spec. 400 s.

⁵³ Sul tema si è svolta, il 27 aprile 2001, una tavola rotonda a Pisa, della quale si veda un resoconto a cura di P. Zuddas, *Una tavola rotonda a Pisa sulle commissioni parlamentari*, in corso di pubblicazione in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, n. 1.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

stato, invece, le autonomie territoriali sono guardate con sospetto, al punto da essere equiparate ai soggetti privati non potendo essere formalmente audite dalle commissioni permanenti⁵⁴.

Solo in questo modo potranno essere adeguatamente valorizzati sia il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, dal quale dovrebbe emergere una posizione ove possibile unitaria del mondo delle autonomie, sia quello delle Commissioni affari costituzionali, il quale, se mantenuto, potrebbe valere a garantire che il compromesso raggiunto in sede di Commissione bicamerale integrata non violi il testo costituzionale.

Si tratta, in definitiva, di dare piena e convinta attuazione ad un principio costituzionale, anzi al principio fondamentale, contenuto nell'art. 5 Cost., che non sancisce solo l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, ma afferma anche - con una modernità, vista oggi, per certi aspetti, persino sconvolgente - che la Repubblica è tenuta ad adeguare i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento⁵⁵.

Ecco, allora, qual è la vera sfida che oggi le Camere hanno davanti a sé, sia a Costituzione vigente sia, eventualmente, in un'ottica di ulteriore revisione costituzionale: le scelte che verranno compiute in relazione ai numerosi problemi che qui sono stati accennati potranno in qualche modo costituire un'anticipazione di quelli che saranno i caratteri della (futura) Camera delle Autonomie, anzitutto riguardo alla dialettica tra Giunte e Consigli e a quella tra Regioni ed Enti locali.

Il fenomeno di riforme nate "dal basso", che già si è verificato con la legge n. 59 del 1997 (la c.d. riforma Bassanini), la quale, com'è noto, ha anticipato per molti aspetti il testo della legge costituzionale n. 3 del 2001⁵⁶, potrebbe ora avere luogo anche per l'attuazione dell'art. 11 di tale legge costituzionale⁵⁷. Un'attuazione "miope" e tardiva di tale articolo rischierebbe invece di

⁵⁴ Cfr. A. D'Aloia, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, a cura di V. Cerulli Irelli e M. Villone, Bologna, 1994, 13 s., spec. 34 s. e C. Gatti, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 7, Roma, 1998, p. 59 s., spec. 75 s. Un utile punto di riferimento è costituito anche dal documento contenente "Indirizzi per migliorare i metodi della legislazione tra Stato e Regioni", approvato il 7 marzo 2001 da un gruppo di lavoro interistituzionale Camera-Senato-Assemblee regionali (il documento è sul sito www.parlamentiregionali.it).

⁵⁵ Cfr. A. Manzella, *I metodi della legislazione parlamentare*, in *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, p. 23 s. Intorno all'art. 5 Cost. si è discusso in una serie di seminari interistituzionali svoltisi presso la Camera nel 2000 e nel 2001 (i cui atti sono in corso di pubblicazione; sul loro significato, cfr. A. Palanza, *La perdita dei confini*, cit., 1257 s.) Sul significato dell'art. 5 Cost. come fattore di trasformazione dello Stato in senso autonomistico, anche riguardo ai rapporti tra individuo e potere pubblico, cfr. il fondamentale contributo di G. Berti, *Commento all'art. 5 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 285 s. e, per una 'rilettura' del principio unitario, U. Allegretti, *Autonomia regionale e tutela delle istanze unitarie*, in *La riforma delle autonomie regionali*, cit., p. 69 s.

⁵⁶ Sul collegamento del processo di decentramento avviato dalla legge n. 59 del 1997 e le riforme costituzionali della seconda parte della XIII legislatura cfr. G.C. De Martin, *Quali autonomie e quale unità della Repubblica*, in *Le autonomie territoriali*, cit., p. 15 s., la relazione di F. Pizzetti su *Il processo riformatore nella XIII legislatura*, ivi, p. 23 s., T. Groppi, *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, p. 444 s. e M. Cammelli, *Riforme istituzionali e regole*, in *Il mulino*, 2001, p. 226 s., spec. 228. Un fenomeno analogo si sta manifestando anche, relativamente alla forma di governo, attraverso l'anticipazione nei regolamenti parlamentari di mutamenti derivanti dall'assetto maggioritario dei rapporti tra le forze politiche, ancora da registrare sul piano costituzionale: cfr., per tutti, V. Lippolis, intervento, in *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, a cura di A. Catelani e S. Labriola, Milano, 2001, p. 303 s.

⁵⁷ Nel senso che l'esperienza della Commissione parlamentare integrata potrà costituire la base sulla quale "costruire la Camera delle regioni nella legislatura in corso per farla eleggere all'inizio della prossima legislatura" cfr. A. Manzella, *La riforma federale*, cit., p. 16.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

aggravare ulteriormente la situazione, al tempo stesso rendendo assolutamente indifferibile la costituzione di una Camera delle autonomie, ma non fornendo nessuna “chiave” utile per adattare le soluzioni offerte dal panorama del diritto costituzionale comparato alla particolare natura della “Repubblica policentrica delle autonomie” disegnata dal nuovo titolo V Cost.⁵⁸.

Ecco perché, a mio avviso, sarebbe un errore grave trascurare questi profili del nuovo testo costituzionale, e occorre invece avere consapevolezza che i suoi effetti sulla struttura e sulle funzioni del Parlamento sono già ora, benché per larga parte impliciti, tutt'altro che trascurabili.

⁵⁸ Circa il significato di questa formula cfr. M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 37 s., il quale propone un parallelo con quegli ordinamenti federali (Brasile, Messico, Venezuela), che “individuano tre (e non due) livelli territoriali di governo costituzionalmente previsti, garantiti e tutelati”. Cfr. anche G. Pitruzzella, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le regioni*, 1995, p. 641 s. e R. Bifulco, *La forma della Repubblica: il titolo della parte seconda della Costituzione e l'art. 55*, in *La Commissione parlamentare*, cit., p. 21 s.