

## Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine

---

Eduardo Gianfrancesco

SOMMARIO: 1. L'incerto quadro all'indomani del *referendum* del 4 dicembre 2016. – 2. La manutenzione dell'elenco delle materie di competenza statale e regionale. Indispensabilità e limiti di tale approccio. – 3. Regioni e Parlamento: una lacuna storica del sistema costituzionale italiano. – 4. Il sistema delle Conferenze: potenzialità e limiti. – 5. Dopo il *referendum*: le Regioni in Parlamento e l'attuazione dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001. – 6. Conclusione: un ponte verso il Senato delle Autonomie.

### 1. *L'incerto quadro all'indomani del referendum del 4 dicembre 2016.*

Qualunque riflessione sui possibili rapporti tra le Regioni italiane ed il Parlamento all'indomani del *referendum* del 4 dicembre 2016 non può non partire da una constatazione preliminare, ovvero dalla circostanza per cui la consultazione è stata sostanzialmente “muta” circa le Regioni italiane ed il peso che la valutazione della parte della riforma che le riguardava ha avuto presso gli elettori nell'espressione del voto.

Intendo con ciò dire che le analisi sulle ragioni della prevalenza dei “no” non fanno in genere riferimento ad un orientamento del corpo elettorale prevalentemente sfavorevole alla ristrutturazione in senso restrittivo delle competenze regionali, così come delineata dalla legge di revisione costituzionale. Come è noto, i *cleavage* di aggregazione del consenso maggioritario contrario alla riforma si riferiscono ad altri fattori: di età<sup>1</sup>, di reddito<sup>2</sup>, nonché, quale elemento unificatore, di personalizzazione pro/contro Renzi. Al più si accenna ad una maggiore localizzazione di “sì” in alcuni grandi centri urbani, mentre il “no” avrebbe caratterizzato il voto della provincia italiana<sup>3</sup>. Un'espressione di voto a difesa del regionalismo e delle Regioni non sembra configurabile neanche nei territori del Nord a più intensa vocazione autonomista<sup>4</sup>, giungendosi anzi al paradosso (appa-

---

<sup>1</sup> Cfr. D. Di Vico, *Il Segnale forte? I giovani al voto*, in *Corriere della Sera* (7 dicembre 2016).

<sup>2</sup> Cfr., in proposito, i dati offerti da D. PIRONE, *Il No ha mobilitato l'area del non voto. E nel Pd solo l'8% ha tradito il leader*, in *Il Messaggero* (6 dicembre 2016), sulla base di dati SWG; S. MERLER, *Socio-economic determinants of the Italian vote*, in [www.Bruegel.org](http://www.Bruegel.org) (12 dicembre 2016); P. DAVID, *Referendum: il “no” cambia da Nord a Sud*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) (20 dicembre 2016).

<sup>3</sup> Circostanza evidenziata da R. D'ALIMONTE, V. EMANUELE, *Città divise dalla riforma: centri per il Sì, periferie per il No*, in *Il Sole 24 ore* (6 dicembre 2016).

<sup>4</sup> Si vedano i dati disaggregati per Regione presenti nell'analisi di P. DAVID, *loc. ult. cit.*: a favore del “no” il 55,5% dei voti in Lombardia; il 56,5% in Piemonte, il 56,7% in Valle d'Aosta. Più marcati in senso contrario alla riforma i dati del Veneto (61,9%), del Friuli-Venezia Giulia (60,9%) e della Liguria (60,1%).

rente) per cui i “sì” alla riforma prevalgono nella Regione più speciale di tutte, ovvero il Trentino-Alto Adige<sup>5</sup>.

Questo dato di partenza responsabilizza notevolmente l'interprete nell'esame della situazione successiva al voto referendario, per il tema qui considerato. Solo apparentemente, infatti, a parere di chi scrive, tutto è rimasto immutato, con un “prima” del *referendum*, destinato a perpetuarsi in un “dopo” il *referendum*. In realtà, il tema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni italiane, delle sue molte criticità e dei suoi pochi successi, è destinato a ripresentarsi quasi immediatamente, continuando a scontare gli effetti di “drammatizzazione” del dibattito referendario.

In senso esattamente contrario ad un'interpretazione del voto in termini di difesa del regionalismo attuale rispetto a quello, più debole, delineato dalla riforma, si può ritenere che la critica alle Regioni italiane che ha accompagnato il dibattito referendario sia penetrata abbastanza diffusamente – anche se non necessariamente in modo profondo – nell'opinione pubblica<sup>6</sup> e che, quindi, un orientamento sfavorevole al regionalismo possa nuovamente manifestarsi, anche nel breve periodo.

Per chi ritiene che siano ancora valide le ragioni profonde che spinsero i Costituenti del 1948 a “scommettere”, rompendo una centenaria tradizione di accentramento, sulle Regioni e, più in generale, sulla valorizzazione delle autonomie locali, questa situazione di incertezza non può non suscitare serie preoccupazioni. La circostanza per cui l'esito referendario non consente di comprendere se e quanto l'istituto regionale sia radicato nel popolo italiano ma lasci il sospetto, anzi, di un progressivo distacco del popolo dall'idea che le Regioni costituiscano un progresso di civiltà costituzionale impone la massima attenzione. Ben complicata diventerebbe la posizione del costituzionalista nel momento in cui fosse costretto a rilevare che il principio di riconoscimento e promozione delle autonomie locali dell'art. 5 Cost., qualificabile anzi come principio supremo della Costituzione, non è più effettivo perché la norma è divenuta priva del necessario riconoscimento sociale e non è più avvertita come fondante nella sensibilità comune.

Per evitare di giungere a porsi tale dilemma fondamentale, si impone una severa riflessione sulle ragioni che hanno prodotto tale situazione di

<sup>5</sup> Nella Regione Trentino-Alto Adige i “sì” hanno superato i “no” con una percentuale del 53,9% *versus* 46,1%. Il dato si differenzia notevolmente, tuttavia, nelle due Province autonome: in quella di Bolzano/Bozen i “sì” rappresentano ben il 63,7% mentre i “no” il 36,3%. Il dato si capovolge nella Provincia autonoma di Trento dove i “no” prevalgono con il 54,3% a fronte del 45,7% dei “sì” (dati tratti da P. DAVID, *loc. ult. cit.*). Il paradosso apparente richiamato nel testo è ovviamente legato alla “blindatura” delle competenze delle autonomie differenziate operate dall'art. 39, comma 13, della legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”. Sui molteplici profili problematici di tale previsione, cfr. l'ampia analisi di S. PAJNO, G. RIVOSCECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2016, 267 ss.

<sup>6</sup> Come ricordato da F. BASSANINI, “Dopo il referendum, che fare?”, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2017, 2, un sondaggio Ipsos realizzato pochi giorni prima del voto indicava che “il proposito di respingere la riforma Boschi si accompagnava a un largo consenso, nel merito, a ciascuna delle singole scelte di fondo che essa proponeva (revisione del titolo V con accrescimento delle competenze legislative esclusive dello Stato...) salva sola la questione delle modalità di elezione del Senato (diretta o in secondo grado) sulla quale le due opinioni contrapposte si dividevano quasi a metà i consensi dell'elettorato”.

stallo e su quali misure permettano, se non altro, di rendere più facilmente leggibile il quadro dei rapporti Stato-Regioni, se non di migliorare le sorti del regionalismo italiano.

Una serie di interventi superano l'ambito dell'indagine costituzionalistica e giuridica, in senso stretto, e sono quelli legati alla riqualificazione – se non alla “qualificazione” – di una classe politica regionale, spesso travolta da scandali, anche di rilevanza penale, che è superfluo enumerare in questa sede; scandali che hanno contribuito non poco ad appannare l'immagine e la reputazione del regionalismo stesso nel nostro Paese. Ciò che da parte di un costituzionalista si può sottolineare è che la creazione di canali di collegamento tra Regioni (ed all'interno di queste specialmente i Consigli regionali) e lo Stato (in particolare il Parlamento) più definiti e caratterizzati dalla visibilità dei procedimenti parlamentari può offrire un contributo non secondario a tale opera di riqualificazione. Il *focus* principale del presente contributo può essere letto anche in quest'ottica.

## 2. *La manutenzione dell'elenco delle materie di competenza statale e regionale. Indispensabilità e limiti di tale approccio.*

Scendendo ad un'analisi più propriamente costituzionalistica, il primo elemento da sottolineare è il seguente: non ha giovato alla causa del regionalismo ed è dimostrazione comunque di difetti originari della riforma costituzionale del 2001 l'esplosione del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, in special modo per quanto riguarda il giudizio in via principale<sup>7</sup>. Ciò ha comportato, come è noto, che il soggetto chiamato a delineare “il vero volto delle Regioni italiane”, per quanto riguarda l'attribuzione costituzionale più qualificante, sia stata la Corte costituzionale, nella sua nota funzione di “supplenza non richiesta e non gradita”<sup>8</sup>.

L'esigenza di procedere alla correzione di taluni aspetti del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni è indubbia ed è stata evidenziata da tempo<sup>9</sup>. È appena il caso di sottolineare, tuttavia, come, al di là di un nucleo di materie bisognose di ridefinizione per ovviare a vistosi errori di fattura tecnica della l. cost. n. 3 del 2001<sup>10</sup>, se si allarga il campo di possibile intervento – sia per la coordinata orizzontale (la definizione della materia), sia per quella verticale (i limiti dell'intensità di regolazione) – l'ampiezza del consenso può diminuire notevolmente, come dimostra il dibattito sulle “disposizioni generali e comuni” quale limite alla potestà legislativa regionale nella legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. i dati da ultimo riportati in A. CHERCHI, M. PARIS, *Dopo quindici anni non frena il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Il Sole 24 ore* (29 agosto 2016).

<sup>8</sup> Per usare l'ormai celebre definizione del Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky nella Conferenza stampa del 2 aprile 2004 sulla Giustizia costituzionale nel 2003. Gli anni successivi non hanno certo ridimensionato il ruolo di supplenza della Corte...

<sup>9</sup> Lo ricorda F. BASSANINI, *Introduzione*, in AA.VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 22.

<sup>10</sup> Per queste ipotesi, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*<sup>2</sup>, Torino, 2013, 157 s.

<sup>11</sup> Su questo profilo cfr., ad esempio, M. SALVAGO, *Le clausole di “co-legislazione” nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, in *Forumco-*

Nell'economia di questo intervento ciò che si deve sottolineare è che proprio con riferimento a tali ipotesi controverse – e con intensità crescente direttamente proporzionale all'ampiezza e profondità della rimodulazione del riparto di competenze – pare criticabile e poco raccomandabile che l'elaborazione e l'approvazione dell'intervento riformatore si svolga avendo le Regioni come semplici "osservatori esterni", ovvero senza una loro partecipazione dall'interno al procedimento di revisione costituzionale, come è avvenuto sino ad ora, in occasione delle riforme costituzionali del Titolo V andate in porto (con tutti i loro aspetti problematici) come di quelle (forse anche per questa ragione) conclusesi con un fallimento. Il tema delle "Regioni in Parlamento" entra già in questo modo a pieno titolo all'interno del tema della costruzione di un regionalismo più maturo e consapevole.

Ma più in generale ciò che deve sottolinearsi, alla luce dell'esperienza sin qui intercorsa, è che ogni riparto costituzionale di competenze, anche il più accurato e razionale, non è in grado di risolvere *more geometrico* i concreti problemi di convivenza tra materie di competenza statale (esclusiva e non) e materie di competenze regionale (residuale e non). Ancora una volta l'esperienza degli anni passati<sup>12</sup> evidenzia come non solo con riferimento alle materie di competenza legislativa "condivisa", ovvero quella ripartita, ma anche con riferimento a materie apparentemente separate l'interferenza è da considerarsi sempre possibile. Si pensi ai modi di operatività delle materie di competenza esclusiva trasversale assegnate alla competenza statale *ex art.* 117, secondo comma, Cost. ed alla loro naturale idoneità ad attraversare le competenze – ripartite o residuali – delle Regioni<sup>13</sup>.

Con riferimento a tali ipotesi anche chi, come lo scrivente, è propenso a valorizzare criteri di interpretazione che tendono a sottrarre alla disponibilità del legislatore statale (o regionale) la definizione del proprio ambito di intervento, non può non prendere atto che l'ampiezza della competenza si definisce in buona parte attraverso gli atti di suo concreto esercizio e che appare incongruo e di incerto esito addossare al solo Giudice costituzionale l'individuazione di criteri, inevitabilmente estrinseci, di "contenimento" della naturale tendenza espansiva delle competenze trasversali.

### 3. *Regioni e Parlamento: una lacuna storica del sistema costituzionale italiano.*

Per quanto indispensabile la definizione in via interpretativa del riparto delle competenze costituzionali di Stato e Regioni appare insuffi-

---

*stizionale.it* (12 giugno 2015). Cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 11.

<sup>12</sup> Dal 2001 ma anche precedente all'approvazione della l. cost. n. 3 del 2001.

<sup>13</sup> Per una ricostruzione dell'esperienza italiana degli ultimi anni, cfr. R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e "materie" regionali*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (cur.), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, 1 ss., sottolineando lo squilibrio determinato dalla circostanza che organo di chiusura del sistema è sempre più divenuta la Corte costituzionale e non il Parlamento.

ciente. Affinché una serie di nodi vengano sciolti, o meglio, vengano prevenuti occorre assicurare alle Regioni una partecipazione ed un coinvolgimento in sede di elaborazione della regola statale che segna in concreto il discrimine tra competenza statale e regionale.

Senonché il tema della partecipazione regionale ai procedimenti decisionali statali, rendendoli così maggiormente condivisi e, si potrebbe dire, repubblicani, costituisce da sempre un punto dolente dell'esperienza italiana. Grava su questo aspetto essenziale alla costruzione di un funzionario regionalismo un *deficit* di impostazione percepibile già nell'esperienza dell'Assemblea costituente, ovvero una visione delle Regioni e del regionalismo incentrato su di una dimensione prevalentemente liberale e di "garanzia" *contro* lo Stato e le sue possibili involuzioni autoritarie e non anche su di una prospettiva di partecipazione delle Regioni alla vita costituzionale dello Stato stesso, al fine di renderla maggiormente democratica<sup>14</sup>.

Di qui la scelta dell'Assemblea costituente di aver puntato quasi tutto sul – pur importante – riparto costituzionale delle competenze, da intendere in senso garantistico, ed aver fatto cadere uno snodo essenziale di partecipazione regionale alla vita costituzionale statale – e repubblicana – quale sarebbe stato un Senato costruito come Camera di rappresentanza delle Regioni<sup>15</sup>.

#### 4. *Il sistema delle Conferenze: potenzialità e limiti.*

In assenza di un raccordo parlamentare che consentisse di veicolare le Regioni nei procedimenti decisionali di maggiore rilievo dello Stato, è sul sistema delle Conferenze che è venuto a gravare, sino ad oggi, tutto il peso dell'esigenza di avere sedi di condivisione nell'elaborazione delle politiche pubbliche di maggior rilievo, almeno per le Regioni ordinarie<sup>16</sup>.

L'indispensabilità di tali sedi è ben evidenziata dalla circostanza che, come è noto, la prima delle Conferenze – la Conferenza Stato-Regioni – è nata sostanzialmente in via di prassi, sulla labile base formale di un d.P.C.M del 1983.

Non vi è dubbio che le Conferenze hanno svolto un ruolo rilevante nella costruzione di (elementi di) un regionalismo cooperativo nell'esperienza italiana, fino a lasciare la loro impronta sulla forma di governo statale e regionale<sup>17</sup>. Altrettanto certo appare che la loro natura di sedi di raccordo duttile e informale le rende insostituibili nei rapporti tra esecutivi dei diversi livelli territoriali di governo. Sotto questo punto di vista, va sot-

<sup>14</sup> Cfr., sul punto, le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, nonché in AA.VV., *Studi in memoria di E. Tosato*, vol. I, Milano, 1984. Ora in V. CRISAFULLI, *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 251.

<sup>15</sup> La svolta, come è noto, è rappresentata dalla bocciatura dell'Ordine del giorno Perassi da parte dell'Assemblea il 25 settembre 1947.

<sup>16</sup> Per le Regioni speciali e le Province autonome un discorso a parte va fatto con riferimento alle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli statuti speciali.

<sup>17</sup> Come sostenuto da F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 479 ss.

tolineato che tutto quello che si dirà nelle pagine seguenti non toglie che: 1) delle Conferenze tra esecutivi non si può fare a meno; 2) un certo tasso di informalità nel loro modo di agire è coesistente alla loro natura di raccordi tra esecutivi, ancorché una serie di aspetti della loro organizzazione ed attività (sede di incardinamento, modalità di convocazione, fissazione dell'ordine del giorno) possa essere definito in via formale; 3) la loro attività sia chiamata ad esplicarsi con riferimento alla negoziazione di accordi politici, nonché nella concretizzazione istituzionale di questi e, quindi, di atti legislativi, normativi sub-legislativi ed amministrativi, senza meccanicistiche esclusioni della dimensione legislativa dall'ambito di operatività delle Conferenze medesime.

5. *Dopo il referendum: le Regioni in Parlamento e l'attuazione dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001.*

Proprio perché il futuro dei rapporti Stato-Regioni risentirà della vicenda culminata nel *referendum* del 4 dicembre 2016 occorre porsi sin da subito il problema degli interventi urgenti e possibili per porre rimedio ai limiti dell'esperienza regionalistica italiana.

Dalle riflessioni sin qui svolte dovrebbe emergere chiaramente che il nodo essenziale è rappresentato dalla costruzione di un adeguato sistema di raccordo tra Regioni e Stato. Anche se taluni studiosi ritengono diversamente<sup>18</sup>, il cuore di tale sistema non può essere costituito dalle – pur preziose ed ineliminabili – Conferenze tra esecutivi. Solo un raccordo parlamentare può portare le Regioni nella vita costituzionale dello Stato, contribuendo a sciogliere preventivamente – ogniqualevolta questo sia possibile – i problemi competenziali e comunque offrendo una sede di confronto e dialogo per definizione “pubblica” e “partecipata”<sup>19</sup>.

Nell'impossibilità di sapere, al momento attuale, se il meccanismo riformatore della Costituzione si riavvierà, lo strumento a disposizione per costruire tale sede di raccordo è rappresentato dalla – tardiva – attuazione della previsione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 e dall'integrazione, quindi, della Commissione parlamentare per le Questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali.

Se una serie di punti problematici relativi alla disciplina di attuazione della disposizione in questione avevano, a ridosso della riforma del 2001<sup>20</sup>, ed hanno, all'indomani del *referendum* dello scorso dicembre<sup>21</sup>, sconsigliato

<sup>18</sup> Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2006, 913; R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di 'multilevel government'*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (cur.), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 449 ss.; I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, 124.

<sup>19</sup> “Mai si sarebbe potuto instaurare un circolo virtuoso fra Stato e Regioni senza modificare dall'interno l'impostazione della legislazione statale”: così G. AMATO, *Lo Stato e le Regioni*, in *Il Mulino*, n. 3/2016, 449, con riferimento all'ipotesi di un Senato delle Regioni.

di dare seguito alla previsione costituzionale e di attuare concretamente la Commissione integrata, occorre invece sottolineare, a parere di chi scrive, che della Commissione vi è estremo bisogno, per le ragioni appena sopra accennate. Essa può inoltre costituire un interessante *test* di sperimentazione in vista di più ampi interventi riformatori del futuro.

Occorre quindi affrontare e sciogliere, uno dopo l'altro, i nodi interpretativi che l'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 pone, potendosi utilizzare come utile base di partenza, oltre alla riflessione scientifica in tema, che non era mancata negli anni successivi al 2001, i lavori del Comitato paritetico di quattro Deputati e quattro Senatori promosso dai Presidenti delle Camere e coordinato dal Sen. Nicola Mancino; Comitato che aveva presentato i suoi risultati nel 2002<sup>22</sup>.

I nodi problematici dell'integrazione delle Regioni nel cuore della vita costituzionale dello Stato – e, quindi, del Parlamento – possono essere, in questa sede, solo sinteticamente considerati.

Il primo – o forse meglio preliminare – riguarda il tipo di atti mediante i quali regolare la Commissione integrata: se cioè siano sufficienti disposizioni dei regolamenti parlamentari o si debba anche ricorrere alla legge. Sul punto si può osservare che inevitabilmente la disciplina della composizione della Commissione investe oggetti *esterni* all'organizzazione delle Camere – ad esempio la ripartizione dei rappresentanti delle autonomie territoriali tra Regioni ed enti locali ed il regime delle incompatibilità di questi – per i quali la fonte regolamentare non pare idonea. Cosicché dovrebbero essere la legge (per tali aspetti esterni) ed i regolamenti parlamentari (chiamati a scelte convergenti tra le due Camere per gli aspetti di organizzazione e funzionamento interno della Commissione) ad offrire il quadro regolatorio. Per ciò che concerne le modalità di designazione dei rappresentanti regionali, con riserva di quanto si dirà in seguito, dovrebbero essere le fonti della Regione – gli statuti, innanzitutto<sup>23</sup> – ad occuparsi di una disciplina che può farsi rientrare nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” *ex* art. 123 Cost. ma non è priva di ricadute sulla stessa forma di governo regionale. Non è da escludere, infine, una potestà regolamentare autonoma di organizzazione e funzionamento della stessa Commissione.

La legge dovrebbe essere anche chiamata a definire il rapporto numerico tra componente parlamentare e “non parlamentare” nella Commissione. Tanto più si opterà per un rapporto in equilibrio, se non paritario, tanto più verrà valorizzata la natura innovativa di tale Commissione, quale “sede comune” di elaborazione progettuale dei temi del regionalismo. Sempre la fonte legislativa dovrebbe affrontare la delicata questione

<sup>20</sup> V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Federalismi.it* (20 dicembre 2006).

<sup>21</sup> R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, 2017, 273 ss.

<sup>22</sup> Cfr. Resoconto della Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, seduta del 5 giugno 2002.

<sup>23</sup> Statuti che richiederebbero un'opera di emendamento nel caso in cui l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 riprendesse slancio.

del riparto dei “seggi” tra Regioni ed enti locali (ove pare allo scrivente più consona al sistema costituzionale una prevalenza della componente regionale) e tra le Regioni (ove sembra difficile differenziare la consistenza delle delegazioni regionali se si vuole mantenere entro limiti contenuti il numero dei componenti della Commissione e, dall’altro lato, pare ancora più incongruo non garantire ad ogni Regione/Provincia autonoma la presenza di una propria rappresentanza). La valorizzazione della *ratio* partecipativa dei procedimenti parlamentari<sup>24</sup> sembra richiedere una garanzia di presenza anche delle minoranze politiche nella “delegazione regionale”, cosicché sembra quasi inevitabile ragionare di un numero minimo (ma auspicabilmente anche massimo) di tre delegati per ciascuna Regione<sup>25</sup>, con inevitabili ricadute sul numero dei componenti di parte statale (per forza di cose non inferiore). Per quanto riguarda i rappresentanti degli enti locali, la soluzione maggiormente corretta sarebbe quella per cui essi vengono designati per ciascuna Regione dai rispettivi Consigli delle Autonomie locali. Si tratterebbe di una soluzione che avrebbe anche il pregio di pungolare le Regioni alla rapida istituzione di tali organi (necessari *ex art.* 123 Cost.) ove ancora non avvenuto.

Non sembra consigliabile dal punto di vista della funzionalità, oltre che discutibile dal punto di vista della corrispondenza alla formulazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che la “delegazione” statale (i deputati ed i senatori) e quella territoriale (i rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali) agiscano e, soprattutto, votino separatamente in seno alla Commissione integrata. Un assolutamente inedito – per il sistema parlamentare italiano – sistema di votazione per gruppi separati avrebbe avuto bisogno di un ben più preciso fondamento giustificativo, oltre alla circostanza che il secondo comma della disposizione si riferisce a votazioni *della* Commissione e che, inoltre, una considerazione del *quorum* strutturale per gruppi separati potrebbe attribuire un pericoloso potere di blocco dei lavori ad una frazione di una delle componenti della Commissione. Di qui la conclusione che il sistema di voto (e di calcolo dei *quorum* strutturali) debba fare riferimento ai singoli componenti dell’organo. Il rischio di formazione di maggioranze trasversali tra componenti di diversa estrazione (statale e regionale/degli enti locali) sulla base di linee di appartenenza o affinità partitica a scapito del *cleavage* istituzionale e territoriale<sup>26</sup> indubbiamente esiste ma va affrontato, costituendo tale evenienza un interessante punto di osservazione dei reali

---

<sup>24</sup> Per la quale è d’obbligo il riferimento a S. Fois, *La «riserva di legge». Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963, 296.

<sup>25</sup> Non a caso si tratta della medesima cifra indicata dall’art. 83 Cost. a proposito della partecipazione dei delegati regionali all’elezione del Presidente della Repubblica “in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze”. Anche la tecnica del voto limitato potrebbe essere la medesima.

<sup>26</sup> Per la compresenza di tre *cleavage* distinti (istituzionale, territoriale, politico) nella fisionomia del Senato delineato dalla riforma “Renzi-Boschi”, non risultando chiaro quale di essi fosse destinato a prevalere, cfr. N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Roma, 2016, 246 ss., anche in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015. La felice distinzione merita di essere utilizzata anche al di là dell’esito del Senato disegnato dalla riforma.



canali di aggregazione della volontà politica in sede parlamentare (comunque sottoposta al controllo dell'opinione pubblica in forza della pubblicità dei lavori della Commissione...)

Un punto nodale sarà rappresentato dal criterio di individuazione dei componenti della delegazione regionale, ovvero se appartenenti alla Giunta regionale (ivi compreso il Presidente della Regione) oppure al Consiglio regionale o congiuntamente all'uno ed all'altro organo. Come è noto su questo punto si è acceso un vivace dibattito con riguardo alla stessa legge di revisione costituzionale "Renzi Boschi" tra sostenitori di diverse tesi interpretative.

Con riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, letto in connessione sistematica con le restanti previsioni del titolo V della Parte seconda della Costituzione, si è già avuto modo di osservare che dovrebbe spettare allo statuto regionale fissare i concreti criteri di individuazione dei componenti della delegazione regionale (così come allo statuto ed alla legge regionale istitutiva dei Consigli delle Autonomie locali i criteri per i componenti della delegazione degli enti locali di una specifica Regione), nel rispetto della garanzia della presenza delle minoranze. È il caso di aggiungere, però, che chi scrive ritiene che maggiormente corretta e funzionale sarebbe un'estrazione esclusivamente consiliare dei componenti della delegazione regionale. I Presidenti delle Regioni e, più ampiamente, gli esecutivi regionali hanno già le Conferenze quali sedi di confronto e negoziazione con lo Stato. In secondo luogo, pare difficile pensare ad una fattiva presenza di un Presidente di Regione (o di un Assessore) in una sede tutto sommato decentrata rispetto alla ribalta politica come la Commissione integrata e che pure dovrebbe avere un ordine del giorno di lavori abbastanza fitto (e spesso molto "tecnico"). In ultima considerazione, la Commissione integrata è essenziale per fare uscire i Consigli regionali dal cono d'ombra in cui la forma di governo del *simul-simul* combinata al sistema delle Conferenze li ha spesso confinati<sup>27</sup> e ciò richiede una piena caratterizzazione parlamentare della Commissione e dei suoi componenti. Al più si potrebbe pensare che uno dei componenti della delegazione regionale sia un Assessore, necessariamente anche membro del Consiglio, con incarico *ad hoc* da parte del Presidente.

In posizione intermedia tra la prospettiva organizzativa e quella funzionale si pone la questione dell'ammissibilità o meno di vincoli che l'organo di provenienza (il Consiglio regionale ed il Consiglio delle Autonomie locali nella prospettiva qui accolta) può porre nei confronti dei componenti della delegazione territoriale in seno alla Commissione integrata. L'inserimento dei rappresentanti regionali e locali in un'articolazione delle Camere dovrebbe rendere naturale l'applicazione del principio del divieto di mandato imperativo, sicché nessun rilievo dovrebbero avere in ambito parlamentare "istruzioni" asseritamente vincolanti degli organi di designazione nonché l'eventuale scostamento da esse. Considerazioni più pro-

<sup>27</sup> Cfr. in tema l'analisi di G. RIVOCCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (cur.), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri*. Quaderno 2009, 263 ss.

blematiche possono valere per quanto riguarda la possibile responsabilità del rappresentante territoriale nei confronti dell'organo di designazione, per quanto riguarda una sua possibile sostituzione in conseguenza di un voto difforme rispetto all'indicazione ricevuta. Se tale meccanismo sembra configurabile nei confronti di soggetti designati dalla Giunta, e probabilmente anche dal Consiglio delle Autonomie locali, maggiori difficoltà sembrano valere nel caso di rappresentanti designati dai Consigli regionali, ipotesi che si è cercato di valorizzare in questa sede: il carattere composito che dovrebbe assumere la delegazione regionale, con una composizione che includa rappresentanti delle minoranze consiliari già pone fuori gioco il principio del vincolo di mandato nei rapporti tra rappresentanti in Commissione e Consiglio regionale designante e nella responsabilità dei primi nei confronti del secondo. In secondo luogo, la considerazione dei Consigli regionali come organi che si ispirano ai principi della rappresentanza politica parlamentare non può che applicarsi anche ai loro componenti che si trovino a svolgere una funzione di rappresentanza "all'esterno" del Consiglio: una rappresentanza pur sempre politica e contraddistinta dal principio del libero mandato tipico delle assemblee legislative ed operante quale vincolo di "armonia con la Costituzione" ove non positivamente ribadito negli statuti regionali<sup>28</sup>.

Dei profili funzionali dell'attività della Commissione parlamentare per le Questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, ci si limita, in questa sede, a sottolineare i seguenti aspetti.

Nella limitazione alle materie del terzo comma dell'art. 117 Cost. e dell'art. 119 Cost. della particolare efficacia giuridica dei pareri resi dalla Commissione integrata, si coglie una visione ingenua e leggermente *naïf* che gli autori della riforma del 2001 avevano degli snodi costituzionali centrali del riparto di competenza tra Stato e Regioni. Come si è già detto in precedenza, l'esperienza ha ampiamente dimostrato, infatti, che ben più del terzo comma dell'art. 117 è stato il complesso delle materie di competenza esclusiva statale, specie quelle di natura "trasversale", a porre i maggiori condizionamenti alla potestà legislativa regionale. Ora come è possibile tenere conto di tale esperienza nell'individuazione delle competenze della Commissione integrata? L'unica via possibile è di riconoscere alla Commissione il potere di pronunciarsi su tutte le questioni che coinvolgono i rapporti Stato-Regioni. Solo nei casi previsti dalla disposizione costituzionale l'effetto potrà essere quello di determinare l'obbligo di approvazione a maggioranza assoluta in caso di mancato adeguamento al parere espresso, mentre in tutti gli altri casi, non potendosi elevare le maggioranze di approvazione di provvedimenti legislativi in deroga all'art. 64 Cost. in assenza di un preciso fondamento costituzionale, l'effetto sarà quello di un "parere semplice" od anche di un parere rinforzato nei termini che spetterà ai regolamenti delle Camere precisare – anche in modo

---

<sup>28</sup> Nel testo modifico l'opinione maggiormente possibilista nei confronti di vincoli di mandato da parte dell'ente territoriale espressa in E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Roma, 2003, 119, nonché in *Rass. parl.*, 2004.

innovativo rispetto all'esperienza passata – ma con il rispetto del limite del divieto di elevazione della maggioranza di approvazione.

Fermo restando che il secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sembra vincolare alle “parti di progetto di legge” l'effetto di aggravamento conseguente al parere non positivo della Commissione e non all'articolo od al progetto di legge nel suo complesso, sottintendendo la puntualità e concretezza degli interventi della Commissione<sup>29</sup>, un punto sul quale si dovrà attentamente vigilare è che in caso di emendamenti modificativi in Assemblea di testi sui quali la Commissione si è pronunciata, questa sia nuovamente chiamata a rendere il suo parere, onde evitare facili aggiramenti della disposizione costituzionale. Inoltre la scansione dei passaggi del secondo comma dell'art. 11 sembra implicare una riserva di approvazione in assemblea dei disegni di legge nelle materie del terzo comma dell'art. 117 e dell'art. 119 Cost., con esclusione quindi del ricorso ai procedimenti per commissione in sede deliberante o redigente.

#### 6. *Conclusioni: un ponte verso il Senato delle Autonomie.*

Come “confessato” dall'*incipit* dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, la Commissione parlamentare per le Questioni regionali integrata dai rappresentanti di Regioni ed enti locali si presenta come una soluzione provvisoria e sperimentale in attesa di una riforma più ampia della seconda Camera del Parlamento italiano. Per lungo tempo la disposizione è rimasta inattuata ed è progressivamente scivolata nell'oblio. Con la riforma Renzi-Boschi si è pensato di poterla *bypassare* giungendo subito all'introduzione di un Senato (confusamente) rappresentativo delle istituzioni territoriali. L'esito di questa vicenda deve far riflettere: forse l'approccio gradualistico e sperimentale che era nella mente del legislatore di revisione costituzionale del 2001 merita di essere rivalutato e recuperato, iniziando da un ambito circoscritto un processo di trasformazione delle istituzioni parlamentari da portare poi a compimento, in tempi ragionevoli, con una complessiva riconfigurazione di una delle due Camere del Parlamento, alla luce dell'esperienza fatta e dei risultati raggiunti.

Lo richiede urgentemente la sopravvivenza del regionalismo italiano e la funzionalità e piena legittimazione del bicameralismo del nostro Paese.

---

<sup>29</sup> Anche se non si può escludere che, parere negativo ... dopo parere negativo, buona parte del progetto di legge possa subire l'effetto di aggravamento procedurale.