

Considerazioni sulla proposta di modificazione al regolamento della Camera e del Senato riguardante la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli Enti locali ai fini della programmazione (art. II DPR 24-7-1977 n. 616) approvato nella seduta del 12 febbraio 1980 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, fra l'altro si diceva: "Circa la Commissione parlamentare, è stato proposto dalle Regioni, oltre alla già accennata azione di verifica dei piani regionali di sviluppo e all'attività di intesa con la Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali, il riconoscimento di un intervento consultivo obbligatorio sulle leggi interferenti con competenze regionali in particolare al fine di contribuire ad individuare nella legislazione dello Stato i principi delle grandi riforme economico-sociali della Repubblica costituenti limite anche alla potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale, nonché quei principi generali che debbono orientare la restante attività normativa di tutte le Regioni ordinarie e speciali in vista dell'attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione. Connessa con tale funzione appare quella di verificare e seguire i criteri adottati dal Governo nell'esame di legittimità delle leggi regionali, nonché gli eventuali contrasti di merito, come già previsto, per questo aspetto, dai regolamenti parlamentari. Su questi orientamenti, che per essere attuati abbisognano anche di talune modifiche legislative^e regolamentari, si ritiene di convenire".

Nella seduta della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 29-7-80 il Presidente MODICA, introducendo la sua relazione sui disegni di legge n. 179, 209 e 711 del Senato riguardante i Parchi e le riserve naturali, affermava:

"La riunione odierna rappresenta un momento importante per la nostra Commissione perchè per la prima volta, grazie alla positiva risposta data dalla Presidenza del Senato alle conclusioni adottate dalla nostra Commissione nel documento che è seguito all'indagine conoscitiva sui rapporti fra Stato e Regioni, si è attivato, con le lettere pervenutemi il 25 giugno scorso a nome del Presidente del Senato, un procedimento che ci consente di fare una delle cose che da tempo si rivendicavano come utili per questa Commissione e che, nello stesso documento che ho ricordato, la Commissione aveva unanimemente ritenuto di sollecitare.

Il Presidente del Senato mi ha infatti trasmesso i tre disegni di legge (1) di cui oggi ci occupiamo affinché la Commissione possa prenderne visione per gli aspetti relativi alle competenze regionali, e così ha aggiunto, usando la stessa formulazione per ciascun disegno di legge: "le eventuali osservazioni, che la Commissione parlamentare per le questioni regionali vorrà farmi pervenire sul predetto provvedimento, saranno da me trasmesse, per opportuna conoscenza e per ogni utile considerazione alla 9^a Commissione permanente del Senato al cui esame il predetto disegno di legge è stato assegnato in sede referente".

(1) I tre disegni di legge di cui già esiste la Relazione da parte della Commissione sono: D.d.L. Senato n. 839 e 549 in materia di turismo e industria alberghiera (relatore Sen. MEZZAPESA); D.d.L. Senato n. 439 e 811 riguardanti la difesa del suolo (relatore Sen. MANCINO); D.d.L. Senato n. 179, 209 e 711 riguardanti i Parchi e le riserve naturali (relatore Sen. MODICA).

Si sta predisponendo inoltre, in questi giorni, una relazione al Piano triennale sanitario da parte del Sen. BARSACCHI.

La parte citata dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva e la lettera del Presidente del Senato del 25 giugno 1980 sono i due elementi da tenere in considerazione per valutare le successive proposte di modificazione al regolamento presentato da tutti i gruppi politici al Senato (Doc. II n. 2) il 7 agosto 1980 e alla Camera (Doc. II n. 1) il 29 agosto 1980.

Le due proposte identiche nella sostanza si propongono quattro finalità di importanza decrescente.

- 1) "Fatta eccezione per l'esame dei disegni di legge in sede deliberante, redigente e referente, la Commissione per le questioni regionali ha competenza in ordine a tutti i disegni di legge e gli affari che abbiano preminenti aspetti di interesse delle Regioni" (Sen.art. 137 I Comma; Cam. art. unico I Comma).

L'inserimento di questo comma nei due regolamenti è di estremo interesse in quanto si viene a creare un punto di riferimento fisso, nell'ambito del Parlamento, per tutti gli "affari" che riguardano le Regioni dal punto di vista legislativo e non legislativo.

La conservazione da parte della Commissione in tutto questo settore del solo carattere consultivo attraverso il parere non obbligatorio (al contrario di quanto si chiedeva nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sopra citato), è senz'altro il massimo ottenibile in conformità al testo costituzionale (art. 72 Cost.) che riserva agli organi monocamerali di ciascuna Assemblea l'approvazione diretta dei disegni di legge (sede deliberante), l'approvazione dei singoli articoli con riserva di votazione finale in Assemblea (sede redigente) o il semplice esame dei disegni di legge per riferirne all'Assemblea (sede referente).

2) "La Commissione per le questioni regionali esamina periodicamente gli atti del Governo relativi alla legislazione regionale e riferisce annualmente al Senato" (Sen.art. 137 quater; Cam.art. unico 4° comma).

Questo comma, dal carattere accentuatamente politico, risulta essere, assieme al comma precedente, il cardine della proposta di modifica stessa.

Già la Commissione di fatto riceve " gli atti del Governo relativi alla legislazione regionale" che nella maggior parte dei casi non sono altro che i telegrammi di rinvio delle leggi o i telegrammi di ulteriore corso con osservazioni. Il Comma in questione, oltre a rendere obbligatoria questa prassi di informazione da parte della Presidenza del Consiglio, istaura una sorta di "controllo politico" sull'attività di controllo vera e propria delle leggi regionali da parte del Governo dandone, attraverso una relazione annuale, rilevanza esterna.

Anche per questo comma è facilmente intuibile che al di là non era possibile spingersi in quanto, essendo competenza esclusiva del Governo il controllo di legittimità e di merito in prima istanza, l'esame periodico da parte della Commissione degli atti del Governo relativi alla legislazione regionale non può che considerarsi una specificazione della regola più generale e di carattere politico del controllo parlamentare sull'attività dell'esecutivo.

3) "Per l'esercizio della sua competenza, alla Commissione si applicano, quando ha sede in Senato, le disposizioni relative alle Commissioni permanenti contenute nel regolamento del Senato, con gli adattamenti conseguenti alla composizione bicamerale di essa" (Sen.art. 137 II comma).

"Alla Commissione si applicano, quando ha sede alla Camera le disposizioni relative alle Commissioni permanenti contenute nel regolamento della Camera con gli adattamenti imposti dalla composizione bicamerale di essa". (Cam. art. unico III Comma).

Alla rilevanza esterna e di grande interesse dei primi due punti si aggiungono il terzo e quarto punto di carattere interno e procedurale. Specialmente per quanto riguarda questo terzo punto ci si può interamente riferire alla relazione allegata alle proposte di modifica in cui si dice: "... per quanto riguarda l'adeguamento delle disposizioni regolamentari relative al funzionamento delle Commissioni permanenti alle esigenze connesse alla natura bicamerale della Commissione in discorso, piuttosto che andare ad una puntuale indicazione delle modifiche da apportare alle singole norme, si è preferito per evidenti ragioni di economia e di praticità, seguire la linea tracciata dall'articolo 26 del Regolamento del Senato (che non trova riscontro nel Regolamento della Camera) relativo agli organi bicamerali in genere, ma con una precisazione di notevole portata.

L'articolo 26 del Regolamento del Senato si limita infatti a prevedere che per gli organi bicamerali "si osservano in quanto applicabili" le norme del Regolamento del Senato (quando abbiano sede in Senato); di fatto, quando hanno sede alla Camera, si applicano ad essi le norme del Regolamento della Camera. E' probabile che questa formulazione, negli intendimenti degli estensori, implicasse una presunzione generale di applicabilità, suscettibile di essere motivatamente contraddetta e/o derogata caso per caso. Ma non si può negare che detta formulazione si presti anche ad interpretazioni diverse, e comunque restrittive dei poteri degli organi bicamerali.

Come che sia di ciò, poichè non pare dubbio che la Commissione per le questioni regionali, al fine di poter esercitare col maggiore profitto la sua competenza per materia (come sopra delineato), debba avvalersi di tutte le opportunità offerte dalle norme regolamentari riguardanti le Commissioni permanenti, tale possibilità è stata esplicitamente affermata facendo salva la necessità di adattamenti. In questo modo, assieme ad una presunzione di applicabilità delle norme stesse è stato implicitamente affermato il principio secondo cui gli organi cui, volta per volta, spetterà di far funzionare la Commissione dovranno preoccuparsi di adottare soluzioni le quali, per assicurare tale funzionamento, adeguino alle particolari esigenze connesse alla composizione di quest'organo le disposizioni regolamentari relative alle Commissioni permanenti (ferma restando ovviamente, in caso di dubbio o di controversia all'interno della Commissione, la definitività delle decisioni dei Presidenti della Camere)."

- 4) "Ai fini del parere di cui all'art. 126 della Costituzione si osservano le disposizioni dell'art. 139 bis (143, ultimo comma per il Senato) del Regolamento) - ma il Governo o un terzo dei componenti la Commissione hanno facoltà di chiedere che la deliberazione del parere stesso sia rimessa all'Assemblea. In tal caso la Commissione riferisce entro 10 giorni dall'assegnazione del parere".
(Sen.art. 137 bis; Cam. art. unico III comma).

La relazione al testo, al riguardo da queste delucidazioni:
"Il..... comma che si propone di inserire, disciplina l'ipotesi in vista della quale la Commissione è stata istituita dalla Costituzione: il parere sullo scioglimento di un Consiglio regionale, ipotesi che non era stata disciplinata nella riforma regolamentare del 1971. Al riguardo è parso conveniente richiamare la procedura per i pareri parlamentari stabilita dall'articolo 143,

quarto comma, del Regolamento, integrandola con la previsione della possibilità di rimettere la deliberazione del parere all'Assemblea su richiesta del Governo o di 1/3 dei componenti della Commissione secondo quanto previsto dall'articolo 50 del Regolamento del Senato. Con ciò - è bene sottolinearlo - non si intende prendere posizione sul punto se il predetto articolo 143, quarto comma, già consenta o meno simile remissione per quanto riguarda ogni altro parere parlamentare: si vuole soltanto evitare ogni incertezza per quanto riguarda i pareri ex articolo 126 della Costituzione, relativamente ai quali non sembra dubbio che la loro particolare importanza possa talvolta suggerire l'opportunità di una pronuncia di Assemblea."

La particolare importanza dei pareri ex articolo 126 Cost. che suggerisce al legislatore l'opportunità di una pronuncia di Assemblea non sfugge a nessuno. Sorgono però alcuni problemi, che elenco brevemente:

a) L'art. 50 del Regolamento del Senato richiamato come modello dalla relazione, si riferisce e si applica nell'ambito del Senato stesso, e quindi a Commissioni di espressione monocamerale.

b) La ratio della formazione, nei modi stabiliti con legge della Repubblica, di una Commissione bicamerale per i casi previsti dall'art. 126 Cost., parte dalla "idea essenziale.... di sostituire alla deliberazione collegiale di una delle due Camere il parere di un organo che rappresenta l'una e l'altra camera" (On. PERASSI Atti A.C. pag. 2794).

Il fatto ^{di} coinvolgere l'una e l'altra assemblea (o tutte e due contemporaneamente?) non sembra aderire alle intenzioni del legislatore costituzionale.

c) Ma scendendo più in particolare nei meccanismi di coinvolgimento dell'Assemblea (da parte del Governo o di 1/3 dei componenti la Commissione) aumentano le incertezze. Pongo semplicemente alcune questioni: riunendosi la Commissione alternativamente presso la Camera e il Senato la richiesta del Governo o di 1/3 dei componenti, che fra l'altro potrebbe essere un misto di deputati e senatori, di fronte a quale delle due Assemblee apre il dibattito? Si potrebbe rispondere l'Assemblea presso la quale la Commissione si è riunita. Nulla esclude però, che nella successiva riunione venga richiesta e rimessa la deliberazione del parere anche all'altra assemblea.

Nel primo caso, ossia di decisione allargate ad una sola Assemblea (caso fra l'altro già prospettato e in seguito superato dal Comitato di redazione della Costituzione che prevedeva nel progetto l'emanazione di un decreto presidenziale previa deliberazione del Senato della Repubblica) si viola chiaramente lo spirito dell'art. 126.

Nel secondo caso, ossia di decisione allargate ad entrambe le Camere, alle osservazioni di cui sopra vanno aggiunte le incertezze che si possono creare a seguito di decisioni non concordanti fra le due Assemblee.

Dal punto di vista politico, infine, ricordando che il parere della Commissione è obbligatorio ma non vincolante, ci si può immaginare il diverso peso che venga ad assumere per il Governo il parere di una commissione bicamerale di fronte a quello di una o di entrambe le Assemblee.

Pongo anche a me stesso tutta questa serie di osservazioni che travalicano di certo questioni unicamente procedurali o di regolamento parlamentare e che portano con se possibili conseguenze che forse consiglierebbero di meditare più attentamente l'inserimento di questo meccanismo nei regolamenti parlamentari.