

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma
5 e 6 dicembre 2002

L'attuazione del tit. V della Costituzione
nelle Regioni
(aggiornamento)

*A cura di:
D.ssa G. Usai*

STATO DI DISCUSSIONE DEL REGOLAMENTO IN ATTUAZIONE ART.11 LEGGE N°3/2001

Composizione ed integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Dall'esame del documento sull'attuazione dell'art.11 della legge n°3/2001 emerge che c'è una buona convergenza sui punti che saranno oggetto del regolamento e che quindi possa esserci a breve- il testo dell'articolato.

La Composizione è paritetica:

40 membri di estrazione parlamentare;

40 membri dei rappresentanti delle Autonomie territoriali così ripartiti;

22 rappresentanti delle Regioni e Province autonome;

5 rappresentanti delle Province;

13 rappresentanti dei Comuni;

I rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome dovrebbero essere eletti dai rispettivi Consigli o Assemblee, fatta salva diversa previsione degli Statuti e, per le Regioni a Statuto speciale, delle leggi regionali e provinciali.

E' stata fatta questa scelta per permettere un più celere funzionamento della Commissione integrata. E' stato ritenuto che nel caso in cui si fosse rimessa -integralmente- all'autonomia di ciascuna Regione la scelta delle modalità di designazione dei

propri rappresentanti, si sarebbe dovuto aspettare che tutte le Regioni avessero definito tali modalità per procedere all'integrazione.

In questo modo si potrebbe ipotizzare una integrazione "a geometria variabile" legata alla celerità di nomina da parte della Regione interessata e quindi via via che le nomine vengono effettuate.

Per gli Enti locali, si ipotizza di rimettere la designazione alla componente degli Enti locali della Conferenza Stato-Città autonomie locali. La scelta è stata quella di un organismo istituzionale e non delle associazioni rappresentative degli Enti locali.

Per garantire la rappresentanza delle Città metropolitane è stato deciso che si tenga conto dei criteri indicati del comma 2 art.8 decreto legislativo 281/1997 prevedendo che, tra i tredici rappresentanti dei Comuni, ci siano cinque Sindaci che rappresentino le Città metropolitane. La scelta è motivata dal fatto che queste ultime sono comprese, espressamente, dall'114 Cost. tra le articolazioni territoriali della Repubblica.

.. La durata del mandato è correlata a due elementi:

- a) durata degli organi ai quali appartengono
- b) durata della Commissione.

Qualora la Commissione decada prima dell'ipotesi sub a e cioè in tempi anticipati rispetto alla durata del mandato dell'istituzione di appartenenza si potrebbe verificare:

- 1) nuova designazione a Commissione rinnovata
- 2) proroga dell'incarico finché non si verifichi la condizione sub a e cioè di scadenza del mandato dagli organi ai quali ogni componente appartiene.

Non è stata per niente presa in considerazione e quindi non sono stati valutati gli effetti di durata di mandato diversa: i rappresentanti rimangono in carica finché non sostituiti dai nuovi? Decadono non avendo più lo status e quindi si determina un vuoto?

Viene dato per scontato che la Commissione venga interamente rinnovata ad inizio di legislatura, senza considerare che la durata delle legislature parlamentari non coincidono sempre con la durata di quelle regionali e tanto meno delle Autonomie locali.

Questo punto necessita di approfondimenti ed andrebbe rappresentata la situazione che si creerebbe nel caso che stanno ipotizzando.

E' previsto che l'ufficio di Presidenza della Commissione verifichi i poteri dei rappresentanti delle autonomie e si prevede la possibilità di ricorso ai Presidenti delle Camere, in caso di contestazione, quali garanti della corretta composizione dell'organo.

I rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie non possono fare parte dell'ufficio di Presidenza la cui composizione è prevista dall'art. 52 della legge 62/1953 che rimetterebbe tale elezione alla Commissione nella sua componente parlamentare. Per rafforzare questo orientamento si dà un'interpretazione ristretta dell'art.11 secondo la quale i rappresentanti delle Autonomie partecipano ad una Commissione già costituita e la costituzione si realizza con l'elezione dell'Ufficio di Presidenza.

Questa potrebbe essere la situazione attuale, ma non quella a regime e cioè a Parlamento rinnovato. Comunque l'argomentazione è fragile e contrasta con l'indicazione successiva.

Infatti, viene previsto che alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza, che abbiano ad oggetto determinazioni relative alle attività di competenza della Commissione integrata, partecipi un rappresentante delle Regioni, uno delle Province ed uno dei Comuni.

Quindi, c'è qualche incongruenza e soprattutto non si capisce perché i membri integrati non possano far parte dell'Ufficio di Presidenza considerato che quest'ultimo stabilisce gli ordini del giorno, le convocazioni e regola gli aspetti procedurali.

Infine si escluderebbe la partecipazione dei rappresentanti delle Autonomie territoriali alle eventuali attività della Commissione di indirizzo al Governo.

Competenze della Commissione nella composizione integrata

◆ Sembrerebbe maturare l'orientamento ad estendere la competenza della Commissione integrata non solo ai progetti di legge indicati nell'art.11, comma 2, ma anche sui progetti di legge che, pure non riguardando le materie di cui all'art.117, terzo comma e 119 Cost., contengano comunque disposizioni riguardanti l'attività legislativa od amministrativa delle Regioni e degli Enti locali.

Il riconoscimento di una competenza ulteriore è derivato dalla considerazione che vi possano essere progetti di legge che presentino rilevanti aspetti d'interesse delle Autonomie, esemplificativamente:

◆ Leggi su autonomie differenziate di cui all'art. 116 Cost., quelle in materia di immigrazione, di sicurezza, tutela dei beni culturali (art.118 Cost.), partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti internazionali, esercizio poteri sostitutivi (art.120 Cost.)

◆ Disegni di legge invasivi delle competenze esclusive regionali.

Su questo punto si pone il problema della competenza della Commissione Affari Costituzionali che ha il compito di verificare la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

◆ Si propone che la Commissione si pronunci, non solo nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, ma anche nel suo proseguo in Assemblea e quindi anche sugli emendamenti.

Con questo meccanismo si eviterebbe di aggirare il parere della Commissione, eventualità che si potrebbe verificare quando la Commissione di merito si adegui alle indicazioni della bicamerale ed in Assemblea venga presentato un emendamento volto a ripristinare il testo originario.

La competenza della bicamerale riguarderebbe anche i progetti ed i disegni di legge assegnati in sede legislativa o redigente.

Resta da chiedersi a chi spetti stabilire che un progetto di legge rientri nell'ipotesi dell'art.11 comma2 e quindi abbia quegli effetti aggravati previsti dalla Costituzione.

Il nodo non è stato sciolto.

E' stato posto, anche, il quesito se i progetti di legge costituzionale debbano continuare ad essere assegnati alla Commissione per le questioni regionali come ora che ha solo componenti parlamentari.

Sembrerebbe maturare l'orientamento di assegnare tali progetti di legge alla Commissione integrata, ma non con effetti rafforzati. Quindi, dispiegherebbero gli effetti ordinari dei pareri delle Commissioni, in quanto si ravviserebbe una modifica di quanto previsto dall'art.138 Cost..

Viene anche previsto che, la Commissione integrata, si pronunci anche sugli schemi di atti normativi dal Governo trasmessi alle Camere per il parere parlamentare ed, in attuazione dell'art.96 ter comma3 Reg. Camera, la Commissione bicamerale possa chiedere di essere autorizzata a trasmettere i propri rilievi alla Commissione cui tali schemi siano assegnati.

Questa previsione potrebbe fare decadere, perché inutile duplicato, i pareri che su questi schemi si rendono alla Conferenza Stato- Regioni.

Modalità di deliberazione e di funzionamento

◆ Si propone di formare il parere mediante la nomina di un Comitato di relatori, indirizzando le modalità di formazione del parere verso un esito concordato tra le varie componenti.

Quindi, l'Ufficio di presidenza nomina un comitato composto da:

- tre parlamentari
- tre rappresentanti delle Autonomie territoriali

Tale Comitato presenta alla Commissione una bozza di parere, riformula il parere su eventuali indicazioni della Commissione . L'approvazione del parere è implicita salvo che ne sia richiesta, espressamente, la votazione da parte di due parlamentari o di due rappresentanti delle Autonomie Territoriali.

Nel caso il Presidente della Commissione, sentiti i rappresentanti delle Autonomie Territoriali, non nominasse il Comitato dei relatori si procede con la modalità ordinaria e il relatore è scelto tra i parlamentari e viene esclusa la forma di approvazione implicita.

Per l'espressione del parere sugli emendamenti presentati in Aula, la Commissione potrebbe nominare un Comitato permanente composto da pari numero di parlamentari e di rappresentanti delle Autonomie Territoriali scelti in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze parlamentari e rispettare la proporzione tra Regioni, Comuni e Province.(come garantire le minoranze di queste ultime componenti?)

Il Presidente può, comunque, convocare la Commissione plenaria quando lo ritenesse opportuno o lo richiedessero due parlamentari, due rappresentanti delle Autonomie Territoriali.

L'altro tema di grande rilievo è quale sistema di votazione adottare per l'approvazione dei pareri .
La soluzione del quorum strutturale, per ciascuna componente, ed approvazione a maggioranza dei presenti, computati indistintamente, non è apparsa idonea ad evitare strumentalizzazioni.

Voto per componenti: il parere si intende approvato quando, con unica votazione e con partecipazione contestuale dei parlamentari e dei rappresentanti delle Autonomie, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti delle due componenti distintamente computate.

Questa soluzione ha come corollario la presenza della maggioranza dei parlamentari e dei rappresentanti delle Autonomie Territoriali.

Tale numero, da accertare d'ufficio, garantirebbe che il parere -con effetti aggravati- avvenga con la partecipazione rappresentativa delle due componenti scongiurando il rischio che la deliberazione possa avvenire con il concorso di un numero esiguo .

Nel caso di deliberazioni diverse da quelle riguardanti l'art. 11 comma 2 il numero legale sarebbe costituito da un terzo dei rappresentanti dei parlamentari e da un terzo dei rappresentanti delle Autonomie Territoriali.

Gli astenuti concorrono a formare il numero legale, ma non incidono sulle deliberazione.

Al momento dell'approvazione, la Commissione integrata indicherebbe il relatore per la Commissione competente o per l'Assemblea.

Una norma di chiusura rinvia, in assenza di un regolamento interno della Commissione, al regolamento della Camera per la definizione di tutte le questioni procedurali che dovessero insorgere.

E' stato convenuto di svolgere le sedute della Commissione contemporaneamente a quelle dell'aula e di considerare i parlamentari in missione ai fini del numero legale.

Era stata, anche, prevista la possibilità di consentire la sostituzione tra i parlamentari.

Questo punto della partecipazione sembrerebbe confuso o, quantomeno, bisognoso di ulteriori riflessioni.

Avendo esteso le fattispecie da sottoporre a parere, aggravato o meno, le sedute della Commissione bicamerale saranno numerose e, quindi, sembrerebbe di difficile attuazione l'istituto della "missione".

Da approfondire sarebbe anche l'istituto della sostituzione, estendendo la possibilità ai componenti della Bicamerale non parlamentari.

Il Regolamento della Camera lo prevede, con la garanzia che il sostituto sia dello stesso partito per non distorcere gli equilibri politici. Poiché, per altri aspetti si fa rinvio al Regolamento della Camera dei Deputati il principio è percorribile e dovrebbe essere esteso anche ai componenti non parlamentari.

Effetti dei pareri sul procedimento legislativo

Di grande interesse è la previsione che i pareri della Commissione per le questioni regionali, contrari o favorevoli condizionati all'introduzione di modificazioni qualora non recepiti dalla Commissione competente diventino emendamenti nella discussione in Aula .

E' stato discusso a lungo su quali parti siano assoggettate alla speciale maggioranza ed, inizialmente , era stata data l'indicazione che si dovessero intendere gli articoli ed il disegno di legge nel suo complesso.

Però, ulteriori riflessioni hanno portato ad evidenziare che l'emendamento potrebbe essere riferito ad un comma di un articolo composto di più commi; in questo caso, si potrebbe procedere al voto per parti separate dell'articolo oggetto di osservazione, al fine di individuare la sola parte di testo normativo sulla quale si voti a maggioranza assoluta, evitando che vengano ritirati anche altri commi non interessati da modifiche.

Comunque verrebbe previsto che, quando al termine delle votazioni degli articoli, il progetto di legge non risulti adeguato alle richieste della Commissione bicamerale, tutto il testo debba essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.