

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2945

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CAMPA

Disposizioni in materia di composizione
della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Presentata il 2 luglio 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante « Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione », prevede al comma 1 che « Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali ».

Lo stesso articolo, conferisce, poi, al comma 2, una particolare efficacia ai pareri resi dalla Commissione integrata che incidono in modo nuovo e profondo sul procedimento legislativo.

Infatti, nell'ipotesi in cui la Commissione integrata esprima parere contrario o

parere favorevole condizionato all'accoglimento di date modificazioni e la Commissione cui il parere deve essere reso non vi si adegui, sulle corrispondenti parti del progetto di legge è chiamata a deliberare l'Assemblea a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

L'articolo 11 rappresenta, nell'economia generale della riforma del titolo V, la norma che dovrebbe garantire che la transizione dal « federalismo amministrativo » attuale, al « federalismo costituzionale » futuro, avvenga nel rispetto degli interessi di tutti i soggetti che compongono la Repubblica secondo la definizione del nuovo articolo 114 della Costituzione.

Il legislatore costituzionale si è preoccupato, nel momento in cui metteva mano all'architettura della nostra Carta fondamentale attribuendo soggettività giuridica

alle regioni, alle province, alle città metropolitane ed ai comuni, che ciò avvenisse in seno ad una forma di rappresentanza parlamentare delle regioni e degli enti locali e quindi nel quadro di una assise nuova e diversa dal sistema della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, ove si è finora cercato di trovare la composizione dei contrastanti interessi delle diverse componenti della Repubblica.

Esiste quindi una indubbia strumentalità tra l'intero titolo V della parte seconda della Costituzione e l'attuazione dell'articolo 11, al punto che si potrebbe dubitare della correttezza (non da un punto di vista giuridico-costituzionale in senso stretto, è evidente, ma da un punto di vista della correttezza nei rapporti tra organi dello Stato) di un intervento governativo inteso a dare attuazione alla riforma prima che sullo stesso possa pronunciarsi la Commissione integrata.

Strumentalità e transitorietà sono i caratteri da tenere in considerazione nel momento in cui ci si accinge a dare attuazione alla norma dell'articolo 11, ed è proprio a questi caratteri che la presente proposta di legge si ispira, nell'intento di assicurare da subito il funzionamento di questo importante organismo parlamentare.

Il comma 1 dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 fa riferimento ai soli Regolamenti parlamentari per indicare la fonte qualificata ad integrare l'attuale organismo bicamerale, ma, al di là dell'elemento meramente testuale, non vi sono sufficienti motivi, giuridici e di opportunità, per negare la competenza nella materia della legge ordinaria; ciò è tanto più vero se l'iniziativa è parlamentare e non governativa. D'altra parte, lo stesso Presidente della Camera dei deputati, si è pronunciato a favore di una soluzione che preveda l'intervento di diverse fonti normative: Regolamenti parlamentari, legge ordinaria, regolamento interno della Commissione.

È, inoltre, opportuno considerare che già adesso la Commissione parlamentare per le questioni regionali è disciplinata, quanto alla sua composizione, dall'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, come modificato dall'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775.

Attualmente la Commissione parlamentare per le questioni regionali si compone di 20 deputati e di 20 senatori ed è quindi una Commissione paritetica secondo un principio comune agli organismi bicamerali.

È opportuno che tale principio venga conservato anche nella composizione integrata della Commissione perché altrimenti si rischierebbe di intaccare la funzione di garanzia delle varie componenti, che il legislatore costituzionale ha voluto preservare.

Pariteticità, proporzionalità e rappresentatività sono tutti principi che connotano l'attuale composizione della Commissione bicamerale e che devono connotare anche la Commissione integrata.

Il punto di partenza della proposta di legge è però completamente diverso e opposto a quello che ha caratterizzato analoghi progetti normativi. Questi ultimi, infatti, assumono tutti il numero dei componenti attuale, come un dato rigido, non modificabile. La novità e l'originalità di questo progetto di legge consiste proprio nel ribaltare il dato oggettivo, dando la prevalenza alla componente « laica », ossia cercando « prima » di trovare quella compagine che possa rappresentare al meglio, cioè senza vincoli di numero, regioni ed enti locali e « poi » adeguare a quella compagine il numero di parlamentari.

L'articolo 2 della proposta di legge, con il quale si provvede alla individuazione dei componenti « laici » della Commissione bicamerale, è stato pensato e scritto prima dell'articolo 1, altrimenti non si spiegherebbe l'innalzamento dei parlamentari da 40 a 42.

L'articolo 1 della proposta di legge riproduce l'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e la successiva modifica del numero dei componenti stabilita dall'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970,

n. 775, e mantiene in vigore l'attuale Commissione bicamerale per le finalità previste dal primo comma dell'articolo 126 della Costituzione (scioglimento del consiglio regionale e rimozione del presidente della giunta). Accanto alla Commissione nella sua composizione integrata, continuerà a funzionare, pertanto, la « vecchia » Commissione bicamerale nella sua attuale composizione. In altri termini, si ha un unico organo, la cui natura è sicuramente parlamentare, che funziona con una duplice composizione a seconda delle materie di cui è chiamato ad occuparsi.

Con l'articolo 2 si provvede alla individuazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali.

Alla luce del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, la scelta non può che essere rimessa all'autonomia delle regioni e delle province autonome senza vincoli di alcun genere. Pertanto, la scelta potrebbe cadere sia su componenti dei consigli o su altri amministratori regionali, sia su esponenti esterni agli organi di amministrazione.

Per quanto riguarda il numero dei rappresentanti regionali, se si applica il criterio di un rappresentante per ogni regione e provincia autonoma (e non si vede quale altro criterio potrebbe essere applicato se non si vuole creare un organo pletorico e sproporzionato) la risultante darà il numero di 22 rappresentanti delle regioni con la particolarità del Trentino-Alto Adige che avrà un rappresentante della regione e due delle province autonome.

Ai 22 rappresentanti delle regioni e delle province autonome vanno aggiunti i rappresentanti degli enti locali. L'individuazione di questi ultimi è rimessa [articolo 2, comma 1, lettera b)] ai consigli delle autonomie locali, cioè a quegli organi che dovranno essere costituiti in ogni regione a statuto ordinario ai sensi del nuovo articolo 123, quarto comma, della Costituzione.

Nella previsione è stato posto un vincolo: il rappresentante degli enti locali deve essere un componente del consiglio delle autonomie. Si tratta però di un

vincolo assolutamente in linea con il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione in quanto si vuole evitare così che le regioni, nel disciplinare i consigli delle autonomie locali attraverso gli statuti, possano eludere la rappresentanza di comuni, province e città metropolitane. Quanto alle modalità della designazione, la proposta di legge non può che rimettersi alle determinazioni che saranno assunte autonomamente dai nuovi organi.

Nelle regioni a statuto speciale per le quali non esiste una previsione analoga a quella dell'articolo 123, quarto comma, citato, si è fatto ricorso, ai fini dell'organismo dal quale estrarre i rappresentanti degli enti locali, a quegli organismi, — esistenti in tutte le regioni a statuto speciale, anche se variamente denominati e con funzioni non sempre omogenee da regione a regione — di consultazione, raccordo tra enti locali e regioni che sono le uniche basi sulle quali poter appoggiare le suddette designazioni. L'alternativa di lasciare alle regioni speciali la designazione dei rappresentanti degli enti locali non sembra soddisfare, infatti, l'esigenza, consacrata nel nuovo articolo 114, di rispettare *in toto* l'autonomia degli enti locali.

Con il comma 2 dell'articolo 2 si prevede una integrazione dell'ufficio di presidenza della Commissione, che si rende necessaria per rendere equilibrato tale organo in relazione alla composizione integrata della Commissione.

L'articolo 3 disciplina le prerogative dell'irresponsabilità e le cause di incompatibilità alla nomina a componente della Commissione. Quanto alle prerogative, è stata fatta una scelta importante, i componenti « laici » della Commissione sono equiparati, « nel corso dei lavori » della Commissione, agli altri componenti, ossia ai parlamentari. Si tratta di una prerogativa limitata allo svolgimento dei lavori dei commissari e quindi non si estende al di fuori dell'aula della Commissione. Da un lato, infatti, non si può riconoscere a chi non è stato eletto in Parlamento le stesse garanzie riconosciute dall'articolo 68 della Costituzione ai parlamentari (autorizzazione a procedere e divieto di inter-

cettazioni) dall'altro lato non si potrebbe riconoscere la garanzia della irresponsabilità soltanto ad una parte della Commissione in quanto si verrebbe a determinare una sperequazione tra membri di uno stesso collegio nonostante l'identità di funzioni svolte. Detta garanzia, inoltre, non trova la sua *ratio* nella necessità di tutelare il singolo appartenente al collegio, quanto piuttosto nell'esigenza di assicurare il libero ed incondizionato esercizio delle funzioni che quell'organo è chiamato a svolgere.

Quanto alle incompatibilità, vengono estese ai rappresentanti regionali e degli enti locali le stesse cause previste per le cariche di deputato e di senatore, ad eccezione di quelle derivanti dalle cariche di sindaco, di presidente della giunta provinciale, di consigliere e di deputato regionale, di presidente della provincia autonoma.

L'articolo 4 fornisce una disciplina transitoria dell'intero sistema delle designazioni ed è la norma che consente di dare una copertura immediata, ancorché transitoria, all'esigenza fortemente avvertita a tutti i livelli, di integrare subito la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Nel momento in cui il Governo si appresta a dare attuazione all'intero titolo V della parte seconda della Costituzione diventa doveroso da parte del Parlamento provvedere anche in via transitoria all'attuazione del comma 1 dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per non lasciare che il gioco degli interessi contrapposti tra i diversi livelli di governo finisca con il sacrificare le aspirazioni e l'autonomia dei soggetti più deboli, segnatamente, degli enti locali.

A questa esigenza si provvede con l'articolo 4 che individua nei presidenti dei consigli regionali e dei consigli delle province autonome, i rappresentanti fino alla designazione prevista dall'articolo 2. La scelta si giustifica in quanto la funzione cui sono chiamati a partecipare i rappresentanti delle regioni è la funzione legislativa ed è quindi naturale che tale in-

carico spetti ai presidenti delle assemblee legislative delle regioni.

Quanto ai rappresentanti degli enti locali, questi possono essere provvisoriamente scelti dalle associazioni rappresentative degli enti locali, ovvero l'Associazione nazionale dei comuni italiani, l'Unione delle province d'Italia e l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani che già godono di una legittimazione derivante dalla loro partecipazione alle citate Conferenze permanenti per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e unificata e dall'essere chiamati a designare i rappresentanti italiani in seno al comitato delle regioni in ambito comunitario.

Per garantire l'effettivo funzionamento della Commissione integrata, il comma 3 dell'articolo 4 stabilisce che la Commissione funziona con qualsiasi composizione e quindi rende quasi obbligatorie le designazioni da parte delle regioni.

L'articolo 5 prevede un rinvio ai Regolamenti parlamentari per la disciplina del funzionamento della Commissione e per il meccanismo dell'aggravamento del procedimento legislativo in caso di mancato recepimento del parere della Commissione integrata da parte delle Commissioni di merito.

L'articolo 6 prevede che le spese di funzionamento della Commissione siano ripartite in parti eguali tra le due Camere secondo un meccanismo già collaudato per altre Commissioni bicamerali.

L'articolo 7 abroga le norme divenute incompatibili con le disposizioni della legge.

Stante l'urgenza di provvedere di cui si è accennato in precedenza, la clausola di entrata in vigore deroga alla *vacatio legis* ordinaria e prevede che l'entrata in vigore della legge avvenga il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Onorevoli colleghi, giuristi di tutte le estrazioni, tecnici del diritto, professori e cattedratici di tutte le tendenze e scuole, emeriti presidenti della Corte costituzionale riconoscono che l'aspetto più urgente dell'intera riforma del titolo V della parte

seconda della Costituzione è proprio quello della attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Senza la Commissione bicamerale integrata, cioè senza quell'organo che è stato pensato e voluto quale sede di compensazione degli interessi di tutte le componenti della Repubblica, ogni atto del Governo e ogni legge regionale può trasformarsi in

una compressione dell'autonomia degli enti locali i quali, come noto, sono sprovvisti di qualsiasi rimedio. Non consentiamo che una riforma costituzionale tanto ampia e profonda venga attuata in assenza dell'unico organo adatto ad armonizzare, a tenere insieme, a cucire funzioni ed interessi dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

*(Commissione parlamentare
per le questioni regionali).*

1. La Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'articolo 126, primo comma, della Costituzione, di seguito denominata « Commissione », è composta da ventuno deputati e da ventuno senatori nominati dai Presidenti delle Camere con criteri di proporzionalità. Essi rimangono in carica per la durata della legislatura.

2. La Commissione elegge nel proprio seno il presidente, due vice presidenti e due segretari, che compongono l'ufficio di presidenza.

ART. 2.

*(Commissione integrata ai sensi
dell'articolo 11 della legge costituzionale
18 ottobre 2001, n. 3).*

1. La Commissione è integrata, ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, da quarantadue rappresentanti delle regioni, delle province autonome degli enti locali individuati con le seguenti modalità:

a) un rappresentante di ciascuna delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano designato nei modi stabiliti, rispettivamente, con legge regionale e provinciale;

b) un rappresentante degli enti locali designato tra i propri componenti da ciascuno dei consigli delle autonomie locali previsti dall'articolo 123, quarto comma, della Costituzione, nei modi ivi stabiliti;

c) un rappresentante degli enti locali designato da ciascuna regione a statuto speciale, tra i componenti degli organi di raccordo e di consultazione tra gli enti locali e la regione appositamente costituiti con legge regionale.

2. I rappresentanti indicati al comma 1 eleggono nel proprio seno due vice presidenti e due segretari che integrano l'ufficio di presidenza di cui all'articolo 1, comma 2, nelle riunioni della Commissione integrata ai sensi del citato comma 1, di seguito denominata « Commissione integrata ».

ART. 3.

*(Prerogative e incompatibilità
dei rappresentanti delle regioni
e degli enti locali).*

1. I rappresentanti indicati al comma 1 dell'articolo 2 non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nel corso dei lavori della Commissione integrata.

2. Ai rappresentanti indicati al comma 1 si estendono le cause di incompatibilità previste per la carica di senatore e di deputato dalla legislazione vigente, ad eccezione di quelle derivanti dalle cariche di sindaco, di presidente della giunta provinciale, di consigliere e di deputato regionale, di consigliere della provincia autonoma.

3. Le Camere giudicano dei titoli di ammissione e delle cause sopraggiunte di incompatibilità ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione.

ART. 4.

(Disposizioni transitorie).

1. Sino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano previste dall'articolo 2, comma 1, lettera a), sono rappresentanti per ciascuna delle regioni e per ciascuna delle province autonome,

agli effetti dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, i presidenti dei consigli regionali e dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, o un loro delegato.

2. Sino alla costituzione degli organi previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera *b*), i rappresentanti degli enti locali sono scelti, nell'ambito di ciascuna regione, dalle associazioni rappresentative degli enti locali tra gli amministratori locali in carica alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. La mancata designazione dei rappresentanti indicati ai commi 2 e 3, non costituisce motivo ostativo per il funzionamento della Commissione integrata.

ART. 5.

(Rinvio ai Regolamenti parlamentari).

1. Al fine di assicurare il regolare funzionamento della Commissione integrata le Camere adeguano i rispettivi Regolamenti alle disposizioni della presente legge entro tre mesi dalla data della sua entrata in vigore.

ART. 6.

(Spese di funzionamento).

1. Le spese di funzionamento della Commissione integrata sono divise a metà tra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica e sono poste a carico dei rispettivi bilanci interni.

ART. 7.

(Abrogazioni).

1. L'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e l'articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, sono abrogati.

ART. 8.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0083410