



MARCO DI FOLCO

Il nuovo regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulla consultazione delle autonomie territoriali: un passo avanti verso la realizzazione del principio di leale collaborazione ne procedimento legislativo *

SOMMARIO: 1. Leale collaborazione e procedimento legislativo dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 2. La consultazione delle autonomie territoriali nel quadro delle fonti di disciplina della Commissione parlamentare per le questioni regionali 3. Il carattere provvisorio delle norme regolamentari sulla consultazione delle autonomie territoriali 4. I contenuti del regolamento interno sulla consultazione delle autonomie territoriali 4.1. I soggetti della consultazione 4.2. Gli strumenti della consultazione 4.3. La pubblicità dei lavori della Commissione e la collaborazione tra uffici 5. Il regolamento interno sulla consultazione delle autonomie territoriali: un gioco a somma positiva?

1. Leale collaborazione e procedimento legislativo dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

L'approvazione, nel dicembre 2017, di un regolamento interno (di seguito: Regolamento) riguardante la consultazione di rappresentanti delle regioni e degli enti locali fornisce l'occasione per tornare a riflettere sul ruolo della commissione parlamentare per le questioni regionali (di seguito: Commissione QR) in ordine al rapporto tra le due camere e le autonomie territoriali, nonché, più in generale, sullo stato dell'arte e sulle possibili prospettive di sviluppo del principio di leale collaborazione in rapporto al procedimento legislativo.

Le radici di tale disciplina affondano in un'indagine conoscitiva effettuata dal predetto organismo a seguito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e conclusasi con l'approvazione - il 10 maggio 2017 - di una *Relazione sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*¹.

Il documento in questione disegna uno scenario nel quale le soluzioni da apprestare per garantire la partecipazione delle istituzioni locali al procedimento legislativo risultano in larga misura condizionate dall'esito negativo della consultazione referendaria poc'anzi richiamata.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La relazione è reperibile sul sito internet istituzionale del Senato della Repubblica, al link: www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023471.pdf

Più esattamente, da un lato la predisposizione di sedi parlamentari di confronto tra gli enti costitutivi della Repubblica resta un obiettivo da conseguire in via prioritaria. E ciò, come opportunamente si segnala nella Relazione, non solo per corrispondere alle sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale che da tempo assume il principio di leale collaborazione a criterio guida per la risoluzione dei conflitti legislativi tra Stato e regioni, sovente rimarcando la mancata riforma delle istituzioni parlamentari in chiave territoriale²; ma anche allo scopo di restituire al Parlamento una posizione di centralità nella *governance* del sistema multilivello mediante l'introduzione di strumenti di coordinamento del policentrismo normativo nel quale quel sistema si esprime, in piena coerenza, del resto, con l'art. 5 Cost. che impone alla Repubblica di adeguare i principi e i metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie. Dall'altro lato, però, il rigetto da parte del corpo elettorale di un'ipotesi di revisione costituzionale imperniata (tra l'altro) sulla configurazione del Senato alla stregua di Camera delle autonomie, rende politicamente improbabile che il tema possa essere a breve nuovamente affrontato sul piano della riforma del bicameralismo paritario.

In questo quadro, l'orientamento invalso nel caso di specie è quello di riportare al centro dell'attenzione il nodo relativo all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla base di un articolato complesso di proposte operative che concernono l'individuazione delle fonti all'uopo necessarie, la composizione della Commissione integrata dai rappresentanti degli enti territoriali, le competenze a quest'ultima facenti capo, le sue modalità di deliberazione e funzionamento, nonché gli effetti sul procedimento legislativo dei pareri da essa resi. Vengono così sostanzialmente recepite le indicazioni provenienti da una parte cospicua della più recente dottrina costituzionalistica³, la quale individua proprio nella concretizzazione della richiamata disposizione una delle strategie da mettere in campo per il rilancio del regionalismo italiano a Costituzione invariata, anche se non manca la sottolineatura delle difficoltà tecniche connesse a tale operazione, di cui anzi talora si auspica l'abbandono⁴.

Ai fini del presente contributo importa tuttavia maggiormente sottolineare che la Relazione, pur considerando ancora possibile l'integrazione della Commissione per le questioni regionali nel corso della XVII legislatura, ipotizza una fase transitoria nella quale affidare a norme di legge ordinaria la prefigurazione fin da subito di modalità di coinvolgimento delle autonomie. È evidente, infatti, che le previsioni in commento si

² Cfr. Corte Cost., sent. n. 6/2004 e, in seguito, molte altre. Per un ampio quadro della giurisprudenza sulla leale collaborazione, v. S. Pajno, *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in J.M. Castellà Andreu-S. Pajno-G. Rivosecchi-G. Verde (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, cit., 245 ss.

³ Cfr., tra gli altri, A. Morelli, *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 847 ss.; R. Bifulco, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in J.M. Castellà Andreu-S. Pajno-G. Rivosecchi-G. Verde (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli 2018, 217 ss.; N. Lupo, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, ivi, 229 ss.

⁴ Così R. Bin, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 793 s.

radicano in tale suggerimento. Esse segnano, di conseguenza, una decisa inversione nell'ordine di priorità del processo riformatore: se l'intento della revisione cd. "Renzi-Boschi" era quello di trasformare il Senato, rinviando in larga misura a successive discipline di attuazione il delicato compito di definirne in chiave territoriale la fisionomia, si profila ora una diversa prospettiva consistente nella prefigurazione di interventi minimi di manutenzione della Commissione, in vista di più impegnative scelte future.

2. La consultazione delle autonomie territoriali nel quadro delle fonti di disciplina della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Sempre in via generale, sembra possibile affermare che le norme qui in esame - nella misura in cui si limitano a disciplinare forme di consultazione delle autonomie senza impingere in profili riguardanti l'organizzazione della Commissione e, ovviamente, il procedimento legislativo - non rappresentano espressione di *self restraint* del legislatore, ma costituiscono il massimo di quel che con legge poteva disporsi *ceteris paribus*, ossia in attesa dell'integrazione della Commissione stessa con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Da questo punto di vista emerge una specifica, e ad avviso di chi scrive condivisibile, opzione circa l'assetto delle fonti chiamate a regolare l'organo *de quo*.

Al riguardo occorre ricordare che l'ordinamento della Commissione risulta, nel suo complesso, dal concorso di una pluralità di livelli normativi. Alla legge ordinaria, che ne dispone la costituzione ai sensi dell'art. 126 della Carta fondamentale, si affiancano i regolamenti delle due Camere che ne tratteggiano l'intervento all'interno delle procedure parlamentari. Quest'ultimo, poi, si sostanzia essenzialmente, allo stato attuale, nella formulazione di pareri in ordine ai progetti di legge nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. e dagli statuti speciali, o che attengano all'attività amministrativa o legislativa delle regioni; mentre debbono considerarsi all'evidenza superate le statuizioni regolamentari relative al coinvolgimento nel controllo preventivo (di merito) sulle leggi regionali, oltre che nel procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari con legge della Repubblica.

Il quadro di riferimento si è poi ulteriormente articolato per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 che all'art. 11, come già osservato, attribuisce ai regolamenti parlamentari la possibilità di integrare la Commissione con i rappresentanti delle autonomie, costruendo un regime giuridico rafforzato per i pareri formulati nelle materie di cui agli artt. 117, comma 3 e 119 Cost. Ora, è proprio su tale previsione - e segnatamente sul tema del confine tra legge ordinaria, regolamenti parlamentari e fonti di autonomia ai fini della sua compiuta attuazione - che si registrano in dottrina ricostruzioni diversificate.

V'è, infatti, anzitutto chi ritiene che le scelte di fondo in merito alla componente esterna della Commissione integrata dovrebbero essere compiute dalla legge ordinaria, cui spetterebbe la definizione del numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali, la loro ripartizione tra regioni ed enti locali, la determinazione del regime delle incompatibilità, la fissazione della provenienza dei rappresentanti regionali in relazione all'articolazione interna

della regione (ma solo con norma cedevole nei confronti degli statuti regionali). La sfera di pertinenza dei regolamenti parlamentari sarebbe pertanto confinata alla disciplina dei lavori della Commissione e degli effetti dei pareri da essa resi⁵.

Sul versante opposto si colloca l'opinione in virtù della quale l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 mirerebbe a configurare in capo ai regolamenti parlamentari non tanto una mera facoltà di intervento, quanto un'abilitazione a spaziare in ambiti ulteriori rispetto a quelli che tradizionalmente si considerano rientranti nella competenza di tali fonti. In altri termini, e più precisamente, per effetto della disposizione costituzionale menzionata, a queste ultime sarebbe consentito incidere sui rapporti con le Camere di soggetti ad esse esterni e di ricoprire un ruolo significativo ai fini della forma di stato e non solo della forma di governo⁶. Se ne deduce che sarebbero proprio i regolamenti parlamentari a dover procedere "in prima battuta" all'integrazione della Commissione, lasciando solo eventualmente e comunque in un momento successivo margini di operatività ad altri atti normativi⁷.

Ciò precisato, almeno tre ordini di ragioni paiono militare a favore del secondo tra gli orientamenti riportati. In primo luogo, esso soddisfa maggiormente i canoni dell'interpretazione letterale, considerato che il compito dei regolamenti parlamentari è, testualmente, quello di «prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

In secondo luogo, sotto il profilo sostanziale, la tesi che qui si predilige ha il pregio di riempire di contenuto l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la cui portata precettiva finirebbe inevitabilmente per stemperarsi laddove si ritenesse spettante ai regolamenti parlamentari un ambito di competenza non dissimile rispetto a quello classico, e cioè deducibile dall'impianto costituzionale anche prima della riforma del Titolo V.

In terzo luogo, il percorso ricostruttivo così tracciato - nel rifiutare letture della disposizione costituzionale come puramente facoltizzante - rinsalda in ogni caso l'idea che l'integrazione della Commissione costituisca un obbligo costituzionale e non una semplice eventualità, così valorizzando appieno l'esigenza che il principio di leale collaborazione conosca sbocchi anche sul versante parlamentare.

La stessa Relazione approvata a conclusione dell'indagine conoscitiva della quale s'è dato conto nel precedente paragrafo accoglie siffatta impostazione, pur ritagliando alcuni significativi spazi in favore della legge ordinaria che sono configurati in chiave di necessità per

⁵ In questi termini, cfr. E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in AA. VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003, 104 ss., il quale riconduce la propria ricostruzione all'esigenza di tener fermo che l'ambito rimesso ai regolamenti parlamentari sia essenzialmente quello dell'organizzazione e del funzionamento delle due Camere, pur dandone pienamente per acquisita l'integrazione tra le fonti del diritto italiano.

⁶ Così, N. Lupo, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 143.

⁷ Cfr., ancora, N. Lupo, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, cit., 144.

quanto riguarda l'eventuale modificazione del numero dei parlamentari membri della Commissione e gli aspetti inerenti alle ineleggibilità e alle incompatibilità; in chiave di opportunità per ciò che concerne i profili non riguardanti l'attività delle Camere e, in particolare, le modalità di scelta dei rappresentanti degli enti territoriali.

Sulla base di simili premesse - e in considerazione della competenza riservata all'autonomia normativa delle due Camere circa l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - resta dunque confermato che, in fase transitoria, i contenuti del regolamento interno della Commissione non avrebbero potuto essere sostanzialmente più ampi rispetto a quelli in concreto delimitati dalle modifiche all'art. 52, comma 3, della legge n. 62 del 1953. In questo senso depongono, del resto, alcuni passaggi contenuti nella Relazione, laddove si rimarca la necessità che il coinvolgimento delle autonomie a supporto dell'attività consultiva svolta dalla Commissione nel procedimento legislativo avvenga «nel rispetto dei vigenti regolamenti parlamentari» e cioè, evidentemente, senza che ciò possa tradursi in misure che alterino l'attuale configurazione strutturale e funzionale dell'organismo in questione.

3. Il carattere provvisorio delle norme regolamentari sulla consultazione delle autonomie territoriali.

Parzialmente differente è il discorso da sviluppare a proposito di un'ulteriore caratteristica che il regolamento interno esibisce, vale a dire la natura esplicitamente provvisoria delle disposizioni che esso reca, destinate a dispiegare i propri effetti «nelle more dell'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Ed invero, a prima vista, tale clausola non era necessariamente implicata dalla norma legislativa attributiva del potere regolamentare, la quale, anzi, risulta formulata in modo da consentire che le forme di consultazione delle autonomie specificamente evocate possano operare "a regime", anche dopo l'integrazione della Commissione. Quella che si ha di fronte è dunque una spontanea scelta di auto limitazione, produttiva di una disciplina "precaria" in quanto chiamata a operare fino alla concretizzazione di una previsione costituzionale, a propria volta dettata in attesa della riforma del bicameralismo paritario.

Tuttavia, a un esame più approfondito, pare ragionevole affermare che la configurazione in concreto dei predetti congegni di partecipazione non possa essere considerata variabile indipendente dalle opzioni che si adotteranno in ordine alla composizione integrata dell'organo di cui si discute. Se nella situazione attuale, nella quale la Commissione registra la presenza dei soli membri di estrazione parlamentare, è certamente condivisibile che la consultazione delle istituzioni territoriali assuma, come meglio si vedrà in seguito, la più ampia latitudine, è presumibile che i margini a disposizione di tali congegni si restringeranno una volta che sarà sciolto il nodo relativo alla provenienza dei rappresentanti regionali e locali. Così, a titolo meramente esemplificativo, ove dovesse prevalere l'opzione - ampiamente

patrocinata in dottrina⁸ ed emersa con chiarezza anche nella sede dell'indagine conoscitiva sui raccordi interistituzionali - di affidare l'elezione dei rappresentanti regionali ai consigli, meccanismi di consultazione conserverebbero sì un senso, ma principalmente nella direzione del coinvolgimento degli esecutivi regionali. L'impressione complessiva è, dunque, che l'opzione della Commissione sia ispirata, anziché da vincoli normativi, da motivi di opportunità, legati all'esigenza di tener conto del quadro che verrà eventualmente a delinearsi in futuro con l'attuazione *in parte qua* della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tanto precisato, resta però qualche dubbio attorno all'effettiva portata della clausola di provvisorietà: se, cioè, essa si collochi alla stregua di una condizione risolutiva espressa, o se costituisca una proclamazione di tipo eminentemente politico. La rilevanza di una presa di posizione sul punto deriva dalle diverse conseguenze che le due alternative comportano: in forza dell'una, l'efficacia delle disposizioni contenute nel regolamento interno cesserebbe *ipso iure* all'eventuale sopravvenire della disciplina che integra la composizione della Commissione; in virtù della seconda, la formula di auto limitazione equivarrebbe invece a un impegno politico a rivedere in futuro le previsioni sulla consultazione oggi dettate, senza che però ciò si traduca nella produzione di automatici effetti risolutivi da parte delle statuizioni che dovessero intervenire a riformare la composizione della Commissione.

Pur dovendosi riconoscere la complessità della questione, possono forse avanzarsi alcune argomentazioni che avvalorano la seconda ipotesi ermeneutica. Per un verso, rileva in questa direzione la già richiamata circostanza che la norma legislativa attributiva del potere non reca alcuna restrizione di ordine temporale alla vigenza delle disposizioni regolamentari su di essa fondate. In tale ottica, anzi, emerge una differenza di non poco momento rispetto al caso, solo apparentemente consimile, dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nel quale la clausola di provvisorietà è apposta viceversa alla norma "madre", ossia a quella che incarica i regolamenti parlamentari di prevedere l'integrazione della Commissione; ciò che in definitiva evidenzia la volontà di costruire un regime giuridico destinato necessariamente a esaurirsi. Per altro verso, occorre ribadire che la previsione di strumenti di consultazione non sembra radicalmente e integralmente incompatibile con la partecipazione alla Commissione di rappresentanti degli enti territoriali, sicché potrebbe risultare per certi versi eccessivo e sproporzionato che l'efficacia del regolamento interno sia destinata a cessare allorché detta partecipazione sarà realizzata.

4. I contenuti del regolamento interno sulla consultazione delle autonomie territoriali.

4.1 I soggetti della consultazione.

Passando ora a esaminare in dettaglio i contenuti del regolamento interno, a partire dalle disposizioni concernenti i soggetti della consultazione, è da dire che questi ultimi, almeno per

⁸ E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., 113 s.

quanto riguarda le regioni, sono direttamente circoscritti dal legislatore ordinario, che li individua anzitutto nella Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome e nella Conferenza delle regioni e delle province autonome. Sul punto la scelta operata fin dalla norma attributiva del potere regolamentare è evidentemente quella di valorizzare in modo significativo gli organismi di coordinamento orizzontale degli enti regionali, i quali, del resto, rappresentano realtà ormai consolidate, già da tempo chiamate a interloquire con le assemblee parlamentari e con le loro articolazioni, sulla base di specifiche previsioni recate dai rispettivi atti di auto organizzazione.

In particolare, la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome tutela il ruolo e le prerogative dei consigli regionali, tra l'altro interagendo con le commissioni parlamentari in ordine a tutti i temi di competenza⁹; mentre la Conferenza delle regioni e delle province autonome rinviene una delle proprie finalità nella elaborazione di documenti e proposte da sottoporre al Governo e al Parlamento, oltre che agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni europee¹⁰. Da questo punto di vista, le statuizioni che si esaminano intervengono dunque a completare sul versante parlamentare quanto previsto nell'ordinamento delle conferenze orizzontali, istituzionalizzando pratiche partecipative già note con l'ulteriore obiettivo di concentrarne lo svolgimento in capo alla Commissione bicamerale per le questioni regionali. E' inoltre necessario puntualizzare che il rilievo della Conferenza delle regioni e delle province autonome deriva in misura consistente dalla circostanza che essa costituisce la sede nella quale si formano gli indirizzi regionali da sottoporre successivamente all'interlocuzione col Governo nazionale¹¹. Sicché il suo coinvolgimento anche nel procedimento legislativo finisce per offrire, in fatto, un utile momento di raccordo tra la Commissione e le Conferenze intergovernative, attesa l'identità dell'organismo deputato a rappresentare le posizioni regionali sia a monte, nella fase di confezionamento della legge, sia a valle, nella fase di esecuzione della medesima in via regolamentare o amministrativa.

La disciplina in oggetto è altresì volta a favorire la partecipazione alle attività della Commissione di tutte le sedi decisionali delle regioni: tanto di quelle che fanno capo agli esecutivi, quanto di quelle che si radicano nelle assemblee elettive. Come si è avuto modo di accennare anche in precedenza, tale soluzione è certamente condivisibile in una fase nella quale non si è ancora proceduto all'integrazione della Commissione con i rappresentanti delle autonomie. Merita ora aggiungere che essa da un lato è suscettibile di produrre positive ricadute sulla forma di governo regionale, contribuendo a rafforzare la posizione dei consigli e a riequilibrarne il rapporto con il plesso presidente-giunta; dall'altro, assicura pur sempre la

⁹ Cfr. l'art. 2, comma 3, lett. b), dello statuto della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

¹⁰ Cfr. l'art. 1, comma 1, lett. a), del regolamento della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

¹¹ Su questo profilo, cfr. le notazioni di G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, Bologna, 2006, 47 ss., il quale osserva (spec. 47) che è l'ampliamento progressivo delle competenze attribuite alla Conferenza stato-regioni ad aver reso necessaria, sul versante regionale, l'istituzione di una sede di auto coordinamento strutturato.

partecipazione anche degli esecutivi, la cui estromissione finirebbe per privare le istituzioni parlamentari degli apporti provenienti dal circuito oggi più rilevante di determinazione degli indirizzi regionali e per depotenziare notevolmente gli strumenti di consultazione posti in essere. Proprio l'osservazione da ultimo avanzata induce, anzi, a sollevare più generali riserve attorno alle ricostruzioni che affrontano i problemi connessi all'organizzazione e al funzionamento della Commissione integrata o, in prospettiva, di un ipotetico Senato delle autonomie, ragionando esclusivamente nei termini di una riserva ai consigli del potere di designare i rappresentanti regionali. Queste tesi, infatti, sembrano ispirate soprattutto dalla necessità di introdurre correttivi sul piano delle relazioni tra gli organi costituzionali delle regioni, ma comportano, per le ragioni dianzi viste, il rischio di produrre ricadute negative sul "peso" della partecipazione regionale alle procedure parlamentari.

Per quanto riguarda gli enti locali, invece, l'articolo 52, comma 3 della legge n. 62 del 1953, si limita a prefigurare la consultazione delle loro associazioni senza individuarle nello specifico. Al riguardo sorge il dubbio se la formulazione impiegata dal legislatore ordinario implichi che il coinvolgimento potenziale debba essere esteso a tutte le associazioni degli enti locali, o se essa attribuisca all'auto normazione della Commissione un potere di selezione in materia.

Sul punto il regolamento interno abbraccia la seconda alternativa, identificando i predetti soggetti nell'Associazione nazionale dei comuni italiani (di seguito anche ANCI) e nell'Associazione delle province italiane (di seguito anche UPI), con esclusione dunque di ulteriori realtà associative pur esistenti (si pensi, ad esempio, alla Lega delle autonomie locali). Trattasi di opzione restrittiva verosimilmente motivata non soltanto da criteri di maggiore rappresentatività, i quali, peraltro, varrebbero precipuamente per l'ANCI che raccoglie circa il novanta per cento dei comuni italiani, ma non per l'UPI ove confluisce la totalità delle province; quanto soprattutto dal fatto che quelle appena menzionate sono le associazioni degli enti locali maggiormente istituzionalizzate. E che questa sia una spiegazione plausibile è confermato dal rinvio che il regolamento interno opera all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ossia alla disposizione che più di tutte testimonia tale istituzionalizzazione, chiamando ANCI e UPI a far parte, nelle persone dei rispettivi presidenti, della Conferenza Stato città e autonomie locali, nonché a designare i quattordici sindaci e i sette presidenti di provincia membri del medesimo organismo. Le considerazioni testé sviluppate spingono poi a replicare qui ciò che si è già osservato in riferimento alla Conferenza delle regioni, e cioè che anche sul versante degli enti locali la disciplina del regolamento interno assicura un qualche raccordo tra l'attività della Commissione e quella delle Conferenze intergovernative, stante l'identità dei soggetti esponenziali degli enti comunali e provinciali nelle due sedi operanti.

Conclusivamente, va aggiunto che gli strumenti previsti dalle norme in esame non si rivolgono solamente a strutture collettive, rappresentative del complesso di regioni, province e comuni, ma possono essere utilizzati anche al fine di acquisire il punto di vista di singoli enti territoriali. Si coglie, in questi passaggi, l'eco di orientamenti ben presenti nella

giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione, alla quale in effetti non sono estranei casi di necessaria interlocuzione dello Stato con singole e individuate istituzioni autonome, laddove vengano in considerazione interessi territorialmente delimitati¹².

4.2 Gli strumenti della consultazione.

I meccanismi di consultazione declinati dal regolamento interno possono essere grosso modo classificati in relazione alle diverse attività della Commissione alle quali ineriscono. La partecipazione delle autonomie caratterizza anzitutto la programmazione dei lavori: in questa fase l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, deve tener conto delle indicazioni provenienti dalle conferenze orizzontali e dalle associazioni degli enti locali, sulla base di appositi incontri informali tenuti con questi soggetti¹³. Lo scopo è, all'evidenza, quello di mitigare la discrezionalità e l'unilateralità della Commissione nella scelta delle priorità da trattare e delle occasioni di confronto con gli enti regionali e locali, le quali formano viceversa oggetto di una predeterminazione discussa con le stesse istituzioni territoriali. Sempre all'obiettivo di limitare la discrezionalità della Commissione circa la decisione di dar luogo a momenti di consultazione delle autonomie risponde poi, e *a fortiori*, la previsione che impone la convocazione, a cadenza semestrale, di una sessione dedicata al confronto su questioni di portata generale¹⁴. Al riguardo può ipotizzarsi che il regolamento abbia tratto spunto dalla disciplina legislativa delle conferenze intergovernative, ove si sono vieppiù diffuse fattispecie di periodica riunione obbligatoria che la dottrina emblematicamente ricollega alla necessità di restringere i margini di apprezzamento del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla convocazione degli organismi in questione¹⁵.

Un secondo gruppo di disposizioni configura i congegni volti a supportare l'attività specie consultiva di competenza della Commissione. In particolare, quest'ultima può a tal fine: a) richiedere alle autonomie di trasmettere i propri rilievi; b) svolgere audizioni dei rappresentanti delle autonomie; c) richiedere alle autonomie gli atti, i documenti, i dati e le informazioni necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni. Correlativamente le istituzioni territoriali possono: d) segnalare alla Commissione questioni di rilievo relative a procedimenti legislativi in corso, all'attuazione delle leggi o ad altri ambiti di competenza

¹² Al riguardo, e con specifico riguardo all'istituto della chiamata in sussidiarietà, cfr. l'interessante tassonomia tracciata da C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 471, il quale rileva come la Corte richieda l'intervento della Conferenza Stato regioni, o talora della Conferenza unificata, qualora l'avocazione statale concerna funzioni normative, di indirizzo e programmazione, di supporto tecnico, di riparto delle risorse finanziarie; di una singola regione nel caso di funzioni di amministrazioni attive incidenti su interessi territorialmente circoscrivibili.

¹³ Cfr. l'art. 2, commi 1 e 2 del regolamento interno.

¹⁴ Cfr. l'art. 2, comma 3 del regolamento interno.

¹⁵ Cfr. l'art. 12, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, in base al quale la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano è convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi.

dell'organo parlamentare *de quo*; e) chiedere di essere audite; f) trasmettere gli atti già approvati che ritengano rilevanti ai fini dei lavori della Commissione.

Alla base delle previsioni esaminate sta l'intento di costruire una disciplina, per così dire, "a specchio", in forza della quale la sottoposizione della decisione di avvalersi della consultazione a un vaglio di opportunità della Commissione (fermi restando gli auto vincoli derivanti da quanto stabilito attraverso la programmazione dei lavori) non esclude il riconoscimento alle autonomie di poteri di proposta e di sollecitazione. Anche se siffatti poteri trascendono talora i confini dell'attività consultiva della Commissione, come certificato soprattutto dalla possibilità di segnalare ad essa questioni concernenti l'attuazione delle leggi, oltre che procedimenti legislativi in corso ed altre sfere di sua pertinenza (ipotesi *sub d*)).

Peraltro, le ipotesi *sub a*), *b*) ed *e*) - ma anche le disposizioni relative alla programmazione dei lavori e quelle riguardanti il procedimento di modifica del regolamento interno di cui si dirà appresso - risultano formulate in modo tale da alimentare un dubbio ermeneutico, nella parte in cui fanno generico riferimento alle associazioni degli enti locali senza alcun rinvio all'art. 1, comma 1 del regolamento interno, il quale, come osservato nel precedente paragrafo, identifica in senso restrittivo tali associazioni nell'ANCI e nell'UPI. Ci si potrebbe dunque domandare se, nei casi indicati, il potenziale spettro della consultazione si estenda anche a ulteriori realtà associative; mentre essa dovrebbe considerarsi limitata all'ANCI e all'UPI laddove l'art. 1, comma 1 sia espressamente richiamato (e cioè nelle ipotesi *sub c*), *d*) ed *f*)). In realtà pare preferibile rispondere negativamente al quesito. L'interpretazione poc'anzi adombrata, infatti, sarebbe nella sostanza incompatibile con la *ratio* sottesa alla norma di apertura del regolamento interno, che può essere individuata nell'intento di delimitare sotto il profilo soggettivo il campo di applicazione dell'intera disciplina dettata e, pertanto, di tutti gli strumenti che essa articola. A questa stregua la locuzione «associazioni di enti locali» non può che essere sciolta conformemente alla definizione ricavabile dal citato art. 1, comma 1; tanto più poi ove si consideri che l'apporto di enti territoriali eventualmente non aderenti alle organizzazioni elencate è comunque suscettibile di essere recuperato mediante un coinvolgimento degli stessi *uti singuli*.

Infine, la consultazione è disposta altresì nel quadro del procedimento per la modifica del regolamento interno. Difatti le proposte di revisione - che possono essere avanzate da ciascun membro della Commissione con una relazione illustrativa di accompagnamento e che debbono essere discusse e deliberate in apposite sedute convocate con almeno quarantotto ore di anticipo - sono trasmesse dal presidente, oltre che a tutti i componenti dell'organo, alle conferenze orizzontali e alle associazioni di enti locali. L'innovatività di questo tipo di statuizioni va colta non tanto nel riconoscimento in sé alla Commissione della possibilità di dar luogo a modificazioni delle norme originariamente elaborate, la quale discende già dall'art. 52, comma 3 della legge n. 62 del 1953 in ragione, come ripetutamente ricordato, dell'attribuzione stabile e dunque ripetibile di potere regolamentare che esso contiene; quanto piuttosto nella volontà di introdurre alcune garanzie procedurali sul piano delle modalità

di presentazione e di discussione delle proposte e, soprattutto, di garantire anche *in parte qua* il coinvolgimento delle autonomie.

4.3 La pubblicità dei lavori della Commissione e la collaborazione tra uffici.

L'analisi del regolamento interno deve essere completata prendendo in considerazione due ulteriori disposizioni di rilievo. Per effetto della prima la Commissione è tenuta a prevedere idonee forme di pubblicità dell'attività di consultazione, attingendo a quelle prefigurate dall'ordinamento parlamentare, anche attraverso il sito *internet* delle due Camere¹⁶. Viene così affrontato un profilo problematico riguardante l'implementazione attuale del principio di leale collaborazione nella sede delle conferenze intergovernative. Infatti l'elevato tasso di informalità che caratterizza l'azione di questi organismi, e dunque la carenza di precise prescrizioni in materia, se da un lato ha favorito la progressiva ricerca di soluzioni adeguate a un efficiente raccordo tra livelli di governo¹⁷, dall'altro non giova alla trasparenza dei lavori; e ciò tanto più ove si consideri che la posizione delle regioni risulta nella maggior parte dei casi "preconfezionata" nella sede del coordinamento orizzontale¹⁸. Non a caso il nodo in questione figura tra quelli più frequentemente evocati tutte le volte in cui si ipotizzano linee eventuali di riforma della legislazione sulle conferenze. La scelta della Commissione è pertanto da salutare positivamente, nella prospettiva in una piena responsabilizzazione di tutti gli attori impegnati nel processo collaborativo, anche se va rilevato che il principio di pubblicità non si estende a tutte le forme di consultazione, ma riguarda soltanto le sedute semestrali di confronto con le autonomie su questioni generali, la richiesta alle istituzioni territoriali di trasmettere i propri rilievi e le audizioni.

All'esperienza delle conferenze intergovernative si ricollega pure, ma stavolta in chiave positiva e di recepimento, la seconda delle previsioni che qui si vogliono commentare, ai sensi della quale l'ufficio di segreteria della Commissione e gli uffici tecnici facenti capo agli organismi di coordinamento orizzontale delle regioni e alle associazioni di enti locali collaborano in vista di una più efficace attuazione delle forme di informazione e di consultazione disciplinate dal regolamento. Come è noto, infatti, le sedute "politiche" delle conferenze sono precedute, per prassi oramai radicata, da sedute "tecniche", consistenti in un preliminare confronto tra funzionari statali, regionali e locali attorno al merito degli atti di volta in volta chiamati in causa. Con una serie di positivi risvolti, quali il maggior approfondimento delle questioni affrontate; la possibilità per la sede politica di concentrarsi sui profili appunto politici dei provvedimenti trattati; il rafforzamento della collaborazione

¹⁶ Cfr. l'art. 6 del regolamento interno.

¹⁷ Cfr. R. Bin, *La prassi della cooperazione nel modello italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2007, 699 ss.

¹⁸ In questi termini, cfr. E. Fagnani, *I raccordi con lo Stato e con le altre regioni*, in L. Violini-Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, 355.

mediante il raggiungimento di una sostanziale intesa anche laddove è previsto un mero parere.

Ora, posto che l'intento della norma in esame è palesemente quello di offrire un opportuno supporto tecnico alla consultazione in ambito parlamentare sulla scorta delle pratiche poc'anzi descritte, pare lecito domandarsi se il pieno conseguimento di tali finalità non esiga però il rafforzamento dell'apparato burocratico servente della Commissione, il quale dovrebbe dotarsi di specifiche cognizioni nelle materie di competenza regionale e locale in modo tale da poter proficuamente dialogare con le autonomie. Tutto questo, poi, anche in considerazione del fatto che sia le conferenze orizzontali, sia le associazioni di enti locali dispongono da tempo di strutture complesse, articolate in una pluralità di uffici preposti ai singoli settori d'interesse delle istituzioni territoriali in esse confluenti.

5. Il regolamento interno sulla consultazione delle autonomie territoriali: un gioco a somma positiva?

Esaurita l'analisi relativa ai contenuti del regolamento interno, è a questo punto utile sviluppare alcune considerazioni volte a misurarne il complessivo impatto ordinamentale. In questa chiave, la prima questione da affrontare concerne il grado di innovatività della disciplina dettata, ossia la sua attitudine a indirizzare i rapporti tra Parlamento e autonomie verso modalità ulteriori e diverse rispetto a quelle fin qui praticate. Come si ricava da quanto anticipato in riferimento a talune previsioni di auto organizzazione facenti capo agli organismi rappresentativi delle autonomie, occorre rimarcare, infatti, che il fallimento dei reiterati tentativi di integrare il principio della rappresentanza politica nazionale con quello della rappresentanza territoriale anche solo nelle forme previste dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, non ha impedito (ma anzi ha, per certi versi, incentivato) la ricerca di meccanismi alternativi, comunque in grado di assicurare un qualche coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nell'attività legislativa. Tale osservazione può ora essere estesa al versante parlamentare, rispetto al quale vengono all'esame soprattutto gli strumenti conoscitivi a disposizione delle commissioni permanenti.

In linea generale, la *ratio* di detti strumenti è stata variamente ricostruita dalla dottrina, che ne ha di volta in volta sottolineato la capacità di assicurare alle commissioni un'informazione indipendente, ovvero di istituire un canale di collegamento stabile con l'esecutivo e con i gruppi di pressione. Decisamente meno coltivato, anche se non senza significative eccezioni, è il profilo relativo al contributo che i congegni in parola possono portare alla realizzazione del principio collaborativo nell'attività legislativa statale¹⁹. Tale sottovalutazione, da un lato, si

¹⁹ Per la dottrina che mostra una specifica sensibilità in ordine ai nessi tra strumenti conoscitivi delle camere e partecipazione delle autonomie all'attività legislativa statale, cfr. P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, cit., 182 ss. L'autrice sottolinea l'utilità dell'indagine conoscitiva nella prospettiva della "qualità democratica" della legge, intesa (anche) come apertura di tale atto normativo alle «qualificate competenze di enti, soggetti sociali e organizzazioni che, in virtù dei

collega verosimilmente ai consistenti limiti che accompagnano l'impiego in funzione collaborativa dei procedimenti conoscitivi. Dall'altro lato, riflette lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale in materia, la quale non solo identifica nella trasformazione strutturale degli organi rappresentativi e dei procedimenti legislativi il presupposto necessario affinché il principio di leale collaborazione possa dirsi pienamente cogente, sul piano costituzionale, rispetto all'*iter* di approvazione delle leggi ordinarie²⁰, ma, per di più, nell'unico e risalente caso in cui ha proceduto ad annullare una norma legislativa per il mancato coinvolgimento delle regioni, lo ha fatto con riferimento a una sede intergovernativa²¹.

Nondimeno, la linea interpretativa qui prefigurata pare meritevole di approfondimento in ragione delle conferme che essa riceve sul piano del diritto positivo e della prassi. Sotto il primo aspetto, risultano d'interesse anzitutto le previsioni del regolamento della Camera dei

poteri e dell'autonomia che la Costituzione loro riconosce, possono intervenire con proprie fonti nei settori in cui la legge tende ad "espandersi" (spec. 182). Secondo questa chiave di lettura - esemplificata, tra l'altro, con riferimento agli intrecci sovente intercorrenti tra legge statale e regionale (spec. 184) - il ricorso all'indagine conoscitiva «si propone altresì come modalità attuativa della previsione garantistica contenuta nell'art. 5» (spec. 186).

²⁰ Così già nella risalente decisione n. 6/2004, poi più volte ripresa.

²¹ Cfr., in particolare, la sent. n. 398 del 1998 della Corte costituzionale. Tale pronuncia è stata recentemente oggetto di una lettura svalutativa da parte di G. Rivosecchi, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in J.M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi, G. Verde, *Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, cit., 294, con specifico riferimento al punto 4 del Considerato in diritto, ove la Corte dichiara inammissibili alcune questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni Lombardia e Veneto avverso disposizioni di cui alla legge n. 662 del 1996, non essendo nel caso di specie sufficientemente esplicitate le ragioni per le quali la lesione del parametro invocato (l'art. 72 Cost.) si rifletta sulle attribuzioni legislative delle ricorrenti. Ciò sulla base del presupposto «che pretesi vizi delle leggi statali possono essere denunciati con il ricorso in via principale solo quando essi si risolvano in violazione o menomazione delle competenze, sia pure sotto il profilo del mancato esperimento delle procedure di coordinamento partecipativo che sono richieste nelle ipotesi di interferenza strutturale tra competenza statale e competenze regionali». Osserva al riguardo l'autore che simili affermazioni, più che prefigurare un sindacato sul procedimento legislativo ordinario per violazione del principio di leale collaborazione, si collocano «nel noto filone della giurisprudenza costituzionale che segna da tempo l'inammissibilità delle questioni promosse dalle regioni in caso di difetto di ridondanza o di carenza di motivazione in ordine alla ridondanza dei parametri costituzionali extracompetenziali su quelli che attengono al riparto delle competenze». Va tuttavia rilevato che la Corte, nei punti 11 e 12, del Considerato in diritto della medesima sent. n. 398 del 1998 dichiara, in riferimento al parametro della leale collaborazione, rispettivamente: a) l'infondatezza di una questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 2, commi 166 e 167 della legge n. 662 del 1996, dopo aver accertato, in ordine all'elaborazione della norma, l'effettivo coinvolgimento in chiave consultiva delle regioni nella sede del Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali (istituito in forza dell'art. 2, comma 6, della legge n. 491 del 1993 e avente, appunto, natura di organismo intergovernativo); b) la fondatezza di una questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 2, comma 168, della legge n. 662 del 1996, dopo aver accertato, in ordine all'elaborazione della norma, il mancato coinvolgimento delle regioni nella sede del predetto Comitato permanente. Si osservi che tutte le statuizioni chiamate in causa in questa parte della pronuncia (e oggi abrogate) erano immediatamente applicabili, nel senso che esse non recavano alcun rinvio a una successiva fase di attuazione in via regolamentare o amministrativa. Pertanto, non v'è dubbio che, nel caso di specie, il giudice costituzionale abbia identificato nel principio collaborativo un canone suscettibile di condizionare la validità del procedimento di formazione della legge, e non - come più consueto - un vincolo di contenuto a carico della norma legislativa destinato a valere nella conformazione dei procedimenti di attuazione della medesima. In questa direzione, cfr. il convincente inquadramento della sentenza offerto da A. Ambrosi, *Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2/1999, 363 ss.

deputati in forza delle quali sono proprio gli strumenti di cui al capo XXXIII e agli articoli 146 e 148 a dover assicurare, nel corso dell'istruttoria in commissione sui progetti di legge, l'acquisizione degli elementi di conoscenza necessari a verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo, con specifico riferimento, tra l'altro, al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali²². Al riguardo è stato da più parti, e condivisibilmente, sottolineato che simili enunciazioni corrispondono alla necessità di organizzare l'istruttoria legislativa sulla base di modalità coerenti col policentrismo normativo tipico del sistema multilivello²³; tuttavia non sembra peregrino compiere un passo ulteriore e sostenere che le finalità sottese alla citata norma regolamentare possano essere maggiormente soddisfatte ove, per il tramite dei procedimenti conoscitivi, sia garantita la presenza delle autonomie nell'attività parlamentare.

Ciò vale, anzitutto, a fronte di norme legislative statali che dispongano oltre i limiti di cui all'art. 117, commi 2 e 3, Cost., o comunque in modo tale da comprimere significativamente le attribuzioni regionali. Queste ipotesi - che si collocano nell'ottica del regionalismo cd. cooperativo e che sono esplicitamente ammesse dalla giurisprudenza costituzionale nei noti filoni della chiamata in sussidiarietà, dell'intreccio inestricabile di materie e della forte incidenza di competenze statali su competenze regionali - richiedono infatti il coinvolgimento in chiave compensativa delle istituzioni territoriali, cosicché la posizione di autonomia a queste ultime spettante possa esprimersi nel contributo alla conformazione dell'indirizzo politico del quale la disciplina legislativa statale è espressione²⁴. Ma ad analoghe conclusioni può pervenirsi anche in una prospettiva più spiccatamente garantista e di difesa preventiva degli ambiti di competenza, atteso che la partecipazione ai procedimenti conoscitivi consente alle istituzioni territoriali di segnalare eventuali manifestazioni debordanti della legislazione statale²⁵.

²² Cfr. l'art. 79, comma 4, lett. b) e comma 5 del regolamento della Camera dei deputati. La disposizione fa di per sé riferimento alle commissioni in sede referente (comma 1), ma si estende anche alla sede legislativa in virtù del rinvio di cui all'art. 94, comma 1. A proposito della sede redigente, è noto come alla Camera essa, in virtù di quanto disposto dall'art. 96 del regolamento, non configuri un *tertium genus* tra sede referente e deliberante, ma una variante dell'*iter* ordinario, attivabile allorché l'assemblea, una volta chiusa la discussione generale, ritenga di affidare alla commissione la definizione del testo (cfr., sul punto, L. Gianniti, N. Lupo, *Diritto parlamentare*, Bologna, 2008, 204-205). Ne consegue che l'applicazione delle norme sull'istruttoria è comunque garantita nel quadro di un procedimento che ha inizio come ordinario.

²³ Cfr., ad esempio, U. Zampetti, *L'evoluzione dell'amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell'Italia repubblicana*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2012, 9, ove si legge che le riforme del regolamento della Camera dei deputati intervenute nel 1997, delle quali la disciplina dell'istruttoria legislativa in commissione è frutto, «sono anche tese a supportare il nuovo ruolo che il Parlamento è venuto nel frattempo ad assumere nel complessivo assetto istituzionale caratterizzato dal policentrismo dei soggetti titolari di poteri di regolazione normativa». Nello stesso senso, cfr. G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002, 36, il quale annovera l'art. 5 tra le disposizioni costituzionali alla cui piena attuazione tende la disciplina regolamentare dell'istruttoria legislativa in commissione.

²⁴ In argomento, cfr. A. D'Atena, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in Id., *Tra autonomia e neocentralismo: una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016.

²⁵ Per una esemplificazione circa la valenza "difensiva" di ambiti di competenza che la partecipazione delle autonomie alle sedi conoscitive è in grado di esprimere, cfr. il documento *Valutazioni in merito al disegno di legge*

Trattasi, peraltro, di considerazioni estensibili al Senato, dove, alla carenza di disposizioni regolamentari corrispondenti a quelle che si sono esaminate con riguardo alla Camera, supplisce la circolare adottata dal Presidente d'Assemblea il 10 gennaio 1997. In particolare tale documento, cui è stato ricondotto l'effetto di consentire l'applicazione al Senato dei principi generali desumibili dall'art. 79 del regolamento della Camera²⁶, riproduce la medesima impostazione sopra illustrata, individuando nel rispetto delle competenze di regioni e autonomie locali uno dei profili sui quali l'istruttoria legislativa in commissione deve concentrarsi e negli strumenti informativi il mezzo per conseguire siffatto scopo²⁷.

Quanto fin qui argomentato con riferimento alle disposizioni che regolano la fase istruttoria del procedimento legislativo, trova poi significativo riscontro sotto l'aspetto della prassi. Prendendo esemplificativamente in considerazione la sola XVII legislatura - caratterizzata dalla sottoposizione al Parlamento di provvedimenti normativi di grande rilievo per il sistema delle autonomie, dalla legge costituzionale poi rigettata dal corpo elettorale referendario il 4 dicembre 2016, alla legge di riforma degli enti di governo dell'area vasta - risultano numerose le circostanze nelle quali esponenti delle istituzioni territoriali sono stati auditi presso le commissioni permanenti, spesso nel corso dell'*iter legis*. Inoltre, tali pratiche hanno conosciuto qualche momento di formalizzazione mediante atti di *soft law*. Si allude, per l'esattezza, alla risoluzione del 24 settembre 2014 attraverso la quale la commissione politiche dell'Unione europea del Senato²⁸ ha convenuto con la conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome circa l'esigenza di promuovere una più efficace partecipazione degli organi legislativi dei distinti livelli di governo al processo decisionale europeo. In quest'ottica la risoluzione prefigura, a proposito delle verifiche sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e del cd. dialogo politico nazionale, procedure sperimentali, impennate sul ricorso ad audizioni di rappresentanti della suddetta conferenza. Viene così confermato, anche nel cruciale ambito della formazione delle norme sovranazionali, il potenziale collaborativo insito nei meccanismi conoscitivi, specie a fronte della carenza di strumenti alternativi e maggiormente incisivi²⁹.

recante "Delega al Governo per il codice dello spettacolo" (S. 2287-bis), elaborato dalla conferenza delle regioni e delle province autonome in occasione dell'audizione informale tenutasi il 25 gennaio 2017 avanti alla settima commissione permanente Istruzione pubblica, beni culturali del Senato della Repubblica.

²⁶ Così, R. Dickmann, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2000, 214.

²⁷ Cfr. I punti 3 e 6 della circolare del presidente del Senato del 10 gennaio 1997.

²⁸ La risoluzione è reperibile sul sito internet istituzionale del Senato della Repubblica, al link: www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/803428.pdf

²⁹ Per un generale inquadramento della risoluzione citata nel testo, cfr. C. Fasone, *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14 Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, in www.forumcostituzionale.it (13 gennaio 2015), 4 ss., la quale ne ravvisa la *ratio*, oltre che in una momentanea impossibilità di funzionamento della commissione parlamentare per le questioni regionali (rimasta priva di presidente dal 15 settembre 2014 all'8 gennaio 2015), nel procedimento di revisione costituzionale, allora aperto, volto a trasformare il Senato in assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali. Ipotizza un collegamento tra la risoluzione in esame e le prospettive di riforma del bicameralismo poi tramontate in ragione dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, anche L. Bartolucci, *Stipulato un accordo tra la Commissione*

A questa stregua è allora lecito ritenere oramai superati i risalenti orientamenti interpretativi che, facendo leva sull'autonomia costituzionalmente garantita delle istituzioni territoriali, circoscrivevano entro confini assai rigorosi la possibilità per le commissioni parlamentari di audire gli enti regionali e locali, fino a qualificare come auspicabilmente eccezionale il ricorso alla consultazione dei medesimi, sia pure con specifico riferimento alla tipologia delle audizioni informali³⁰. Simili formulazioni, infatti, derivavano sia da una tralozia concezione, radicata nei regolamenti parlamentari del 1971, incline a preservare la "purezza" del procedimento legislativo da apporti non provenienti dai membri delle due Camere o dal Governo, sia da una lettura di stampo garantista dei rapporti tra Stato e regioni, portata a ritenere sostanzialmente occasionali le interferenze tra le competenze dell'uno e delle altre e, con esse, le correlate esigenze di collaborazione. Ma una volta che l'*iter legis* si è aperto al contributo di una pluralità di soggetti, specie mediante l'innesto degli strumenti conoscitivi nella fase istruttoria in commissione, e il regionalismo italiano si è evoluto in senso vieppiù cooperativo, i presupposti degli indirizzi sopra riassunti hanno nel complesso perso consistenza, come ampiamente comprovato dai dati quantitativi dei quali si è detto. Non a caso le circolari adottate dai Presidenti d'assemblea il 10 gennaio 1997, cui s'è già in precedenza fatto cenno limitatamente a quella del Presidente del Senato, contemplan la consultazione di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti e di quelli rappresentativi degli interessi coinvolti tra le fonti d'informazione delle quali l'istruttoria legislativa può avvalersi³¹. Vero è che tale consultazione è espressamente definita «eventuale»; tuttavia, eventualità non è eccezionalità. In altri termini, anche alla luce degli sviluppi che hanno interessato il procedimento legislativo e il sistema autonomistico, pare preferibile interpretare quelle in esame come disposizioni facoltizzanti, e cioè volte a riconoscere in via generale alle commissioni parlamentari la possibilità di consultare soggetti esterni ove lo ritengano opportuno piuttosto che a limitare siffatta possibilità. In questa chiave, la scelta lessicale delle circolari - non andrebbe enfatizzata, tenuto peraltro conto che pure il ricorso alle ulteriori fonti d'informazioni previste - e in particolare a quelle facenti capo al Governo, alla pubblica amministrazione e alle altre commissioni in sede consultiva - non può che configurarsi come facoltativo.

politiche UE del Senato e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, in www.amministrazioneincammino.it (12 maggio 2014), il quale però rinviene uno specifico motivo d'interesse del nuovo canale di collegamento istituito con le assemblee legislative regionali anche nella perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

³⁰ In questi termini, esplicitamente, cfr. la lettera indirizzata il 15 settembre 1976 dall'allora presidente della Camera dei deputati Ingrao al presidente della IX commissione permanente (lavori pubblici).

³¹ Cfr., al riguardo, il punto 3 delle circolari sull'istruttoria legislativa nelle commissioni adottate dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera il 10 gennaio 1997.