

**Osservazioni sull'art.11 della legge costituzionale di riforma del titolo V  
della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione.**

di Roberto De Liso\*  
(10 gennaio 2001)

1) L'art.11 della legge costituzionale si presenta come norma transitoria volta, fino alla riforma del Parlamento in chiave federalista, a configurare, all'interno di un organismo parlamentare esistente, una sede di raccordo con il sistema delle autonomie, con penetranti e condizionanti poteri sul procedimento legislativo.

La norma costituzionale demanda ai regolamenti parlamentari la facoltà (non già l'obbligo) di prevedere la partecipazione alla commissione parlamentare di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Questi soggetti non sono dunque titolari della rappresentanza generale ex art. 67 Cost. bensì rappresentanti di ordinamenti regionali e locali che, secondo la dizione del nuovo articolo 114 della Costituzione, costituiscono unitamente allo Stato la Repubblica.

2) Secondo il primo comma dell'art.11 essi dunque partecipano alla Commissione. Non essendoci una specifica delimitazione si intende che partecipano ad una pluralità di attività ricadenti nella competenza dell'organo e che coinvolgono l'interesse regionale. Quindi non solo al procedimento previsto dal secondo comma dell'art. 11, ma anche a audizioni, ad indagini conoscitive e ad attività di indirizzo e controllo del Governo, a pareri su atti amministrativi.

Tale previsione non può estendersi alle ipotesi in cui la Commissione esercita forme di controllo costituzionale sulle Regioni stesse (ad esempio partecipazione al procedimento relativo allo scioglimento dei Consigli regionali).

3) La questione interpretativa di fondo consiste nel definire il contenuto giuridico del termine partecipazione riferito all'attività di un collegio.

Nel lessico giuridico partecipazione è nozione distinta e diversa rispetto a quella di essere componente. Se è vero che il componente di un collegio, in quanto tale, partecipa all'attività di questo non è altrettanto vero che colui che partecipa ad una attività del collegio ne sia al tempo stesso componente (es.l'art.38,co.1,R.C., "ogni deputato può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissioni diverse da quella alla quale appartiene...").

La norma costituzionale prevede la composizione del parlamento in seduta comune ("il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione" art.55 co. 2) ed aggiunge che per eleggere il Capo dello Stato "all'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione..." (art.83 co. 2). Pertanto i delegati pur partecipando al collegio ed al procedimento elettorale non sono per ciò stesso membri del parlamento in seduta comune.

4) La prima conclusione a cui si può dunque pervenire è che i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie non sono componenti della Commissione.

Siamo quindi al di fuori della previsione dell'art.126 della Costituzione (commissione costituita nei modi stabiliti con legge della Repubblica) e non si pongono pertanto problemi di status, di verifica dei poteri, di indennità. Non sembra pertanto da condividere la tesi sulla necessità della legge per l'attuazione della norma in questione. Non solo per la riserva di regolamento che essa dispone ma per la facoltà e non la doverosità di prevedere la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie la norma legislativa dovrebbe disciplinare una eventualità e non già dettare una prescrizione .

Deve aggiungersi che l'ipotesi della legge presenta, per quanto riguarda i tempi di adozione, la definizione dei rappresentanti degli Enti Locali e le conseguente implicazioni sull'ordinamento, molti più problemi rispetto alla via regolamentare. Ovviamente la norma costituzionale in esame richiede la coincidente volontà normativa delle due Camere: ma questa è un dato effettuale che costituisce l'essenza stessa del bicameralismo e del procedimento legislativo e pertanto fisiologico nell'esperienza delle assemblee legislative nazionali, come la prassi parlamentare

anche dimostra.

5) Una ulteriore questione si pone: quale è il contenuto di tale partecipazione?

In linea generale in un collegio politico e/o parlamentare i poteri del singolo possono in linea di massima ripartirsi in: a) facoltà procedurali (proposta o iniziativa, connesso diritto di emendamento, richieste procedurali); b) diritto di parola (partecipazione ad ogni discussione); c) diritto di voto.

Nelle norme costituzionali troviamo casi in cui la partecipazione si estende sino a ricomprendere la fase deliberativa ( il citato art.83 comma 2 Cost.; l'art.21, terzo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948 - Statuto della Sicilia - per il quale il Presidente della Regione " col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione") ma anche casi in cui, pur partecipando pienamente ai lavori del collegio, non si ha diritto di voto (es. i membri del Governo non parlamentari ovvero appartenenti all'altra Camera: art.64, comma 4 Cost). Analogamente il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che pure partecipa a tutti i lavori del collegio nella qualità di segretario non ha diritto di voto ( art.4 Legge 23 agosto 88 n.400).

Nei regolamenti parlamentari sono numerose le fattispecie di partecipazione di non componenti: vi è sempre facoltà di presentare emendamenti e di discutere, ma in nessun caso è attribuito il diritto di voto ( artt.37, 38,80,96 R.C - 31, 59, 63 R.S.).

6) L'interrogativo se ai rappresentanti di Regione e Enti Locali sia attribuito il diritto di voto non trova esplicita ed espressa soluzione nella lettera della disposizione costituzionale. Neanche soccorre il secondo comma che pure è quello che disciplina gli effetti del parere nei progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'art.117 e al 119. Infatti si riferisce alla Commissione, così come " integrata ai sensi del comma 1": con un rimando che nulla aggiunge con il termine usato - integrata - alla nozione di partecipazione, ai fini di chiarirne il contenuto giuridico.

Si apre qui la questione interpretativa più complessa che può trovare soluzione solo in via sistematica. Le ragioni che potrebbero indurre a non riconoscere il diritto di voto, in una fase che incide fortemente sul procedimento legislativo, derivano dai principi generali della democrazia parlamentare: principio della rappresentanza politica generale, principio di maggioranza (con il connesso principio di proporzionalità per i collegi ristretti rispetto al plenum).

Potrebbe infatti non ritenersi possibile che soggetti certamente politici ma non eletti con il suffragio universale politico e non rappresentanti dell'intera nazione senza vincoli di mandato (art.67) incidano sul procedimento legislativo, concorrendo a formare una maggioranza che sarebbe ontologicamente diversa sia dalla maggioranza di Governo che dalla maggioranza parlamentare.

Vi è dunque un argomento fondato su principi costituzionali che indurrebbe a non riconoscere il diritto di voto ed a riaffermare che la deliberazione sul parere di cui al secondo comma appartiene propriamente ai parlamentari di Camera e Senato.

7) Alla tesi esposta può obiettarsi che una funzione, limitata sostanzialmente alla discussione, dei rappresentanti regionali potrebbe vanificare le finalità proprie del riformatore costituzionale. In effetti, sia pure in forma transitoria e con circoscritte attribuzioni, l'art.11 intende configurare, nella Commissione bicamerale integrata, un istituto di federalismo, o meglio un istituto che in questa fase politica serva a costruire il federalismo italiano creando una sede parlamentare, con carattere di continuità, di dialogo e di confronto con l'intero sistema dell' autonomie. La chiave di questa finalità politica va ricercata soprattutto nell'attuazione del vero, fondamentale principio del federalismo che è insito nell'art.119 della Costituzione, richiamato dal secondo comma dell'articolo in esame. Infatti se la ripartizione delle competenze legislative in caso di conflitto può trovare composizione in varie sedi, compresa quella del giudizio costituzionale, le questioni del federalismo fiscale non possono trovare soluzioni se non nelle sedi politiche, democratiche e rappresentative. Infatti esse non hanno come riferimento un parametro giuridico ma attengono a criteri di cooperazione, di solidarietà economico-sociale, di equilibrio territoriale; criteri squisitamente politici. In prospettiva, come in ogni sistema federale, questa sede sarà la Camera delle regioni.

8) Occorre ricercare un meccanismo che, pur non attribuendo un singolo voto a ciascun rappresentante delle Regioni e degli Enti Locali, consenta di ottenere i medesimi effetti politici e parlamentari facendo positivamente confluire in una volontà unitaria e finale, le posizioni delle autonomie, espresse a tutela dei propri legittimi interessi. Il meccanismo in questione potrebbe essere previsto sia nelle norme dei regolamenti parlamentari, ma ancor meglio nel regolamento

interno della Commissione, che per prassi ciascuna commissione bicamerale adotta per meglio disciplinare i propri lavori.

Il meccanismo potrebbe avere i seguenti elementi caratteristici:

- nomina di un relatore parlamentare per ciascun argomento in esame;
- discussione generale unitaria di tutti i componenti e partecipanti alla Commissione;
- predisposizione da parte del relatore di uno schema di parere che raccolga le indicazioni emerse nella discussione;
- deliberazione in linea di principio a carattere preventivo ed unitario dei rappresentanti del sistema delle autonomie, sullo schema predisposto. Soltanto la deliberazione positiva del testo consentirebbe l'ulteriore prosieguo e conclusione del procedimento.
- deliberazione della Commissione nella sua composizione parlamentare. In tale fase la Commissione può assumere il testo proposto, ovvero può chiedere al relatore una sua ulteriore riformulazione riattivando la deliberazione preventiva dei rappresentanti delle autonomie. La Commissione potrà in ogni caso deliberare in difformità, ma in tal caso il parere non produrrà gli effetti rinforzati previsti dalla norma.

9) Il meccanismo è descritto a titolo esemplificativo. Altri potrebbero essere utilmente proposti. Gli aspetti da sottolineare sono quelli di una commissione come sede politica, con pluralità di soggetti tra loro non omogenei ma egualmente autorevoli per ordinamenti rappresentati e di un procedimento che sia fortemente orientato alla ricerca di modalità consensuali, costruite sul dialogo e sulla trattativa. Occorre quindi ricostruire in un organismo parlamentare un meccanismo che, seppur rafforzato, sia comparabile alle intese istituzionali di cui al d. lgs. 281 del 1997; laddove, pur configurandosi in ogni caso una determinazione finale, si ricerchino tuttavia modalità che favoriscano la creazione dell'accordo e del consenso. In tal senso sarebbe anche utile verificare le prassi formatesi nel rapporto governo/autonomie nelle due sedi legislativamente previste: Conferenza Stato/Regioni e Conferenza Unificata. La commissione bicamerale più che anticipazione della Camera delle Regioni costituirebbe, in parallelo al plesso esistente Governo-Autonomie, una cabina di regia parlamentare, cioè una sede a carattere concertativi, che possa utilmente guidare il processo di attuazione della riforma del Titolo V.

10) Ulteriore questione da esaminare: l'individuazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali. Tale individuazione potrebbe certamente essere fatta nel regolamento parlamentare, che potrebbe anche definire numeri e rapporti tra componenti. Tuttavia i problemi di carattere giuridico e politico sarebbe di entità tale da rivelarsi di assai difficile soluzione.

Se infatti appare definita ai termini dell'art. 121 della Costituzione e non disponibile da nessuna diversa fonte (legge, regolamento, statuto regionale) la rappresentanza della Regione nella figura del Presidente della Giunta ed il numero delle Regioni è tale da consentire una trasposizione dei suoi rappresentanti nell'organo collegiale, questo non è possibile per gli ordinamenti degli enti locali, nozione peraltro da meglio definire, che in ogni caso racchiude comuni, province, comunità montane e città metropolitane, quando costituite.

Ancor più arduo sarebbe, nel caso dei comuni, conciliare la rappresentanza per singola istituzione e per consistenza materiale degli interessi rappresentati. In altre parole l'esistenza di grandi e piccoli comuni. Né può dimenticarsi che altre entità (consigli regionali, provinciali e comunali) potrebbero reclamare -come nei fatti reclamano- una loro partecipazione alla sede parlamentare.

Una soluzione appare prospettabile. Il regolamento parlamentare fissi il numero dei rappresentanti e demandi ad una istituzione che l'ordinamento già conosce - la Conferenza Unificata - le designazioni, in termini di qualità e di rapporti numerici, dei rappresentanti del sistema delle autonomie.

Solo in quella sede e sempre nel rispetto delle norme costituzionali possono infatti trovare composizione i problemi politici, di rapporto tra enti delle autonomie, che sarebbe altrimenti insolubili per la norma regolamentare.

Va ricordato che tale procedura di nomina troverebbe un precedente nella vigente previsione legislativa secondo la

quale "la Conferenza Stato-Regioni designa i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente presso l'Unione Europea (art. 5 co.2 del d.lgs. 281 del 1997)".

Nulla osterebbe conclusivamente sul piano dei principi e su quello ordinamentale. L'art. 8 del precitato decreto legislativo prevede infatti : "la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-Regioni".  
*De quo agitur.*

\* Ufficio di Roma della Regione Campania - [uff.roma@regione.campania.it](mailto:uff.roma@regione.campania.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

