

Sul secondo comma dell'art.11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n.3

di Rosanna Tosi*

1. Il dibattito intorno all'art.11 della legge cost. n.3 del 2001 si è finora principalmente concentrato sui problemi riguardanti l'attuazione del primo comma, affrontando i diversi temi inerenti la composizione della rappresentanza regionale e locale destinata ad integrare la commissione per le questioni regionali, quelli relativi alle modalità di voto da parte delle diverse componenti che costituiranno questa commissione integrata ecc. E' naturale ed utile che sia così, non soltanto perché su questo terreno tutto è da inventare di fronte ad una norma costituzionale aperta ad un'ampia varietà di soluzioni, ma anche perché - se mai accadrà che sia mantenuta la promessa di una riforma del bicameralismo - i caratteri assunti dalla partecipazione di Regioni ed enti locali alla commissione parlamentare per le questioni regionali lasceranno la loro impronta nella configurazione della auspicata camera territoriale.

Decisamente meno ampio è il ventaglio delle scelte consentite dal secondo comma dello stesso art.11: come si è detto, si tratta di una disposizione non felice (Mangiameli), che offre una soluzione assai debole (D'Atena) e, se certamente va tentata ogni via per correggere questa debolezza, la manovra incontra margini che mi sembrano alquanto ridotti.

2. Il parere della commissione integrata è obbligatorio soltanto per i procedimenti relativi alle leggi in materie affidate alla potestà concorrente e a quelle menzionate dall'art.119 Cost.: un numero esiguo rispetto al complesso delle leggi statali destinate ad incidere su qualche aspetto del sistema delle autonomie, anche quando si ritenesse di poter dare letture estensive alle ipotesi considerate dall'art.119, fino a ricomprendere talune parti delle leggi finanziarie. Resterebbero comunque fuori discipline importantissime per il complessivo sistema delle autonomie, il che rende - tra l'altro - ancora meno comprensibile la presenza di rappresentanti degli enti locali accanto a rappresentanti regionali (Bifulco): si pensi alle leggi vertenti sugli oggetti indicati nella lettera p) del II comma dell'art.117 Cost. e, in particolare, al rilievo che assume l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali nel determinare lo spessore che residua al potere legislativo regionale; si pensi poi - sempre a titolo esemplificativo - alle leggi di cui al II comma dell'art.118 Cost., relative alla distribuzione delle funzioni amministrative, ove Regioni ed enti locali potevano offrire un utile apporto quanto alle ricadute nei diversi settori dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Poco giustificato è anche che la commissione integrata intervenga in sede di formulazione dei principi fondamentali e non quando si proceda alla formulazione delle "norme generali sull'istruzione" o alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", come se queste (ed altre) discipline statali non producessero vincoli e condizionamenti analoghi a quelli posti dalle leggi di principio; e altrettanto privo di giustificazione, sia pure per motivi diversi, è il mancato coinvolgimento della medesima commissione nel varo delle norme di cui all'ultimo comma dell'art.117 e al II comma dell'art.120.

La partecipazione di Regioni ed enti locali potrebbe, tuttavia, essere arricchita in sede regolamentare. Come è noto, già oggi la commissione per gli affari regionali viene coinvolta nei procedimenti legislativi in base ad un disposto che si chiude con una clausola generale riferita ai progetti di legge che "...riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni" (così l'art 102, co.3 reg. Camera e l'art.40, co.8 reg. Senato) e nuove norme regolamentari potrebbero muoversi nel solco di tali previsioni con riguardo all'intervento della commissione integrata: sarebbe davvero assurdo che oggi venisse ridotto l'arco dei pareri richiesti alla commissione per le questioni regionali e non ci sarebbe ragione per non provvedere alla sua integrazione al di fuori dei casi menzionati dal secondo comma dell'art.11. E' chiaro comunque che ogni allargamento della partecipazione della commissione integrata rispetto alle previsioni del disposto costituzionale non darebbe e non potrebbe dare luogo a procedimenti legislativi diversi da quello ordinario: la differenziazione costituzionalmente necessaria - rilevabile quindi in sede di sindacato sulle leggi - sarà soltanto quella relativa alle leggi espressamente menzionate dal II comma dell'art.11 (o, al più, a questa disposizione riconducibili in via interpretativa).

Benché risulti difficile immaginare il complesso degli esiti che procedimenti legislativi differenziati saranno in grado di produrre, si può supporre che taluni potranno essere apprezzabili: allo stesso *drafting* legislativo si imporrà necessariamente una maggiore cura, quanto meno per evitare inutili occasioni di norme intrusive; né lo Stato potrà lamentare la lesione di principi fondamentali richiamando l'inosservanza di disposizioni adottate al di fuori delle peculiari procedure prescritte (naturalmente a partire dal momento in cui queste diventano obbligatorie), senza correre il rischio di vedersi annullata la legge per vizio di forma. E anche l'attività di determinazione dei principi fondamentali, nei casi in cui essi non fossero legislativamente formulati (sempre ammesso che questa evenienza rimanga ancora possibile: su questo problema v. D'Atena), potrebbe trasformarsi, poiché i testi delle leggi approvate senza le procedure speciali

molto probabilmente non potrebbero costituire materiali normativi da cui ricavare principi di quel tipo; senza che ciò di necessità implichi che leggi statali estranee a quelle di cui al III comma dell'art.117 non possano togliere il carattere della fundamentalità a norme che originariamente lo avevano (si considerino soltanto le ovvie interferenze tra le norme generali sull'istruzione di competenza esclusiva dello Stato e i principi fondamentali in materia di istruzione).

3. Gli aggravati procedurali richiesti per le leggi riguardanti "le materie di cui al terzo comma dell'art.117 e all'articolo 119 della Costituzione" sono due: il parere della commissione integrata e la delibera a maggioranza assoluta da parte dell'assemblea quando quella commissione "abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modifiche specificamente formulate e la commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata". Come è facile constatare, il caso in cui le due commissioni menzionate trovino un accordo su un testo e questo venga modificato - magari incisivamente - da emendamenti votati in assemblea non viene considerato: sorge, di conseguenza, l'esigenza di stabilire quale regola dovrà trovare applicazione in questa ipotesi e chi ha segnalato il problema ha ritenuto che anche qui debba valere la regola secondo cui la delibera dell'assemblea richiede il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti (Mangiameli). Questa soluzione sarebbe certamente la più sensata ed è, anzi, quella che ci si poteva attendere di vedere codificata; temo, tuttavia, che essa risulti preclusa dalla lettera e dalla stessa *ratio* del disposto costituzionale.

Sarebbe senza dubbio troppo sbrigativo affermare che nel silenzio del secondo comma dell'art.11, che è norma speciale, debbano necessariamente trovare applicazione le norme generali sulle delibere parlamentari e sul procedimento legislativo (artt.64 e 72 Cost.), perché l'ipotesi non espressamente regolata rimane pur sempre riconducibile (in quanto vertente sulle materie indicate dallo stesso art.11) alla fattispecie sottratta alla disciplina generale e quindi suscettibile di un trattamento distinto rispetto a quello ordinario; ma la regola da applicare non può essere quella disposta per il caso in cui la commissione referente non si adegui alle risultanze del parere espresso dalla commissione integrata, mancando la *eadem ratio* che giustifica il ragionamento analogico. Infatti, la maggioranza assoluta prevista dall'art.11 è richiesta per una circostanza in cui l'aula delibera operando quale - si potrebbe dire - arbitro o mediatore di un disaccordo tra commissione di settore e commissione integrata; non si tratta quindi di un rinforzo reso necessario per superare l'eventuale contrario avviso che la commissione integrata esprima sul testo licenziato dalla commissione referente (il che consentirebbe di estenderlo anche al caso di modifiche introdotte in aula), tanto è vero che a maggioranza assoluta dovranno essere votati anche quegli emendamenti che completamente recepissero il punto di vista espresso dalla commissione integrata, cui la commissione referente abbia ritenuto di non adeguarsi, anche quelli che ricalcassero fedelmente quelle "modificazioni specificamente formulate", cui la commissione integrata aveva condizionato il suo parere favorevole.

Se sembra da scartare l'idea che la maggioranza assoluta debba essere estesa ad ipotesi diverse da quelle per le quali viene espressamente richiesta, ciò non implica affatto che si possa consentire all'aula di votare a maggioranza semplice modifiche che disattendono il testo concordato tra le due commissioni, tanto più che ad assicurare che il punto di vista della commissione integrata venga preso sul serio certamente non basta il successivo parere che quella stessa commissione sarà chiamata a dare quando il progetto verrà trasmesso all'altro ramo del Parlamento (Gianniti): anche in quella sede, infatti, potrebbe riprodursi una vicenda uguale a quella già sperimentata presso la Camera che per prima ha esaminato e votato il progetto di legge. Occorre piuttosto pensare al varo di norme regolamentari che assoggettino ad un particolare regime gli emendamenti ai testi legislativi su cui sia stato raggiunto un accordo tra commissione referente e commissione integrata. Non si tratterebbe di soluzioni del tutto inedite: basti ricordare la speciale disciplina predisposta per gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti presentati nel corso dell'esame in assemblea, per i quali, quando importino aumento delle spese o diminuzione delle entrate, è necessario assumere il parere della commissione bilancio (art.86 co.2 reg. Camera; artt.100, co.7 e 102 *bis* reg. Senato), una previsione questa che si accompagna all'altra secondo cui il parere espresso dalla commissione bilancio deve essere allegato alla relazione con cui i progetti di legge i progetti di legge sono trasmessi all'assemblea. (art.74, co.3 reg. Camera). Questa disciplina potrebbe suggerire la trama su cui costruire i passaggi procedurali capaci di dare una non fraudolenta attuazione all'art.11 della l.cost.n.3 del 2001, naturalmente con gli aggiustamenti suggeriti dal disposto costituzionale, dal quale emerge che l'interlocutore della commissione integrata è la commissione referente: a questa seconda e non all'assemblea sono destinati i pareri elaborati dalla prima, mentre in modo diverso si atteggiavano i rapporti tra commissione referente, commissione bilancio ed assemblea (oltre agli articoli già citati, si veda in modo particolare l'art.86, co.4 *bis* reg. Camera, che solo nell'*incipit* viene ripreso dall'art.11 cpv.). Se, dunque, si vuole che nella collaborazione tra commissione di settore e commissione integrata venga cercato quell'accordo sul testo legislativo che consente di evitare l'elevazione del *quorum* della successiva delibera camerale, una particolare cura si impone nel tenere distinto ciò che attiene alla fase istruttoria del procedimento da ciò che può collocarsi nella fase successiva. Ecco allora che, di fronte a modifiche che vengano proposte in aula e che disattendano il testo concordato, la delibera dell'assemblea

dovrà essere sospesa e sulla modifica dovrà aprirsi un'integrazione della fase istruttoria, che - se si concluderà con il mancato adeguamento della commissione referente al nuovo parere della commissione integrata - imporrà alla Camera una delibera a maggioranza assoluta.

Certo imboccare una strada di questo tipo apre una serie di nuovi scenari, a cui qui si può solo brevemente e parzialmente fare cenno. Dovrà, in primo luogo, affinarsi nella prassi parlamentare un criterio di distinzione tra emendamenti compatibili con il testo concordato tra le due commissioni, che potranno quindi essere immediatamente messi ai voti, ed emendamenti che invece richiedono il ritorno in commissione; una tale distinzione può ricordare - e quindi utilizzare come base - quella elaborata ed applicata dalla Corte costituzionale per individuare quali modifiche il Governo può apportare agli schemi dei decreti di attuazione degli statuti speciali senza dover richiedere un nuovo parere alla "commissione paritetica": si ricorderà che ciò risulta possibile soltanto quando si tratti di mere "varianti di carattere formale" (così la sent. n.95 del 1994). Inoltre, se - come a me sembra - il II comma dell'art.11 non è in grado di offrire immediatamente una regola procedimentale per il caso in cui in assemblea siano proposte modifiche non conformi al testo che ha ottenuto il consenso della commissione integrata, ma neppure consente che a questo caso si applichino i procedimenti ordinari, saranno le norme regolamentari a tradurre in regola il principio di collaborazione che il disposto costituzionale vuole osservato: sarebbe, allora, difficile che possa rimanere ferma quella giurisprudenza secondo cui i regolamenti parlamentari non sono in grado di assurgere a norme parametro nei giudizi di legittimità costituzionale. E, più in generale, si darebbero occasioni per riconsiderare alcuni profili di quanto ancora rimane della dottrina degli *interna corporis acta*: ad esempio, una volta assunta la prospettiva che si è tentato di illustrare, la decisione che qualificasse una modifica proposta in aula come variante di carattere soltanto formale difficilmente potrebbe sfuggire ad una valutazione in sede di sindacato sulla legge, considerando come un tale atto rilevi ai fini del *quorum* necessario per la delibera legislativa da assumere; se poi quella decisione non fosse ritenuta censurabile in un giudizio di legittimità costituzionale, non necessariamente resterebbe sottratta al controllo della Corte costituzionale, la quale potrebbe essere chiamata a pronunciarsi in un giudizio per conflitto di attribuzioni: credo sia agevole sostenere che l'art.11 affida alla commissione integrata una "attribuzione" degna di tutela costituzionale.

* p.s. di diritto costituzionale - Università di Padova - rosanna_bloom@hotmail.com