



Rivista N°: 2/2015

III SEMINARIO A.I.C. “I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME”

Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015

DATA PUBBLICAZIONE: 26/06/2015

AUTORE: Roberto Zaccaria*

INTERVENTO AL SEMINARIO AIC DI BOLOGNA, 11 GIUGNO 2015**

Ho chiesto di intervenire sul tema del procedimento legislativo. Prima però vorrei fare una rapida premessa. In questa riforma costituzionale un dato mi colpisce profondamente: lo scostamento tra i principi e la loro attuazione nel testo della riforma. I principi, o almeno quelli che vengono più spesso richiamati, sono condivisibili (superamento del bicameralismo, senato come organo rappresentativo delle autonomie, riduzione del numero dei parlamentari...) ma l'attuazione e a volte (più semplicemente) la scrittura di questi principi suscita in me molte riserve.

Questa considerazione non mi pare trascurabile perché se la riforma venisse approvata avremo certamente il referendum e il referendum si giocherebbe quasi esclusivamente sui principi. La loro attuazione, la loro scrittura è questione che io temo interessi solo ai costituzionalisti.

Veniamo al procedimento legislativo. Ne ha parlato molto bene Romboli. Vorrei per un attimo ricordare che questo capitolo si ricollega nel dibattito pubblico al tema della semplificazione normativa. Anzi per essere più preciso si sente dire che il superamento del bicameralismo dovrà produrre il risultato di semplificare il processo di produzione normativa. C'è un vago sapore efficientistico in questo richiamo.

In questo caso non ho citato il principio tra quelli che mi piacciono perché io non credo che questo tipo di semplificazione sia un valore auspicabile e che corrisponda ad una corretta interpretazione del principio democratico.

* Già Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

** Intervento al III Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme”, Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015.

Proviamo comunque per un attimo a ragionare sul piano indicato. Crediamo proprio che attraverso le regole poste dalla riforma in materia di procedimento legislativo, avremo una semplificazione, uno snellimento, una maggior efficienza nella produzione delle leggi?

Anche se inquadrata in questo più limitato contesto, io mi permetto di esprimere solidissime riserve su questa parte della riforma. Innanzitutto bisogna sottolineare che il ritardo nella produzione normativa non dipende affatto dalla terza lettura nelle leggi bicamerali (come tutte quelle attuali), tutto sommato non frequente. Il problema dipende quasi esclusivamente dalla politica, dalle sue incertezze, dai suoi contrasti, dalle sue reticenze.

Seconda considerazione. Il sistema attuale consente di lavorare sulle leggi contemporaneamente alla Camera e al Senato. Seguendo la logica produttivo-efficientistica si potrebbe dire che l'attuale Parlamento lavora su due distinte "linee produttive". Quando avremo introdotto il procedimento monocamerale (non mi soffermo subito sulle varianti), la linea produttiva sarà essenzialmente una e rischiamo quindi di determinare un forte ingorgo nella Camera dei deputati. Non dimentichiamo che alla Camera si svolgerà il centro dell'attività parlamentare e quindi il rischio che in certi momenti l'Aula risulti molto affollata è reale.

Veniamo ora ai diversi procedimenti legislativi introdotti dalla riforma. Io mi limito ad osservare quelli disciplinati negli artt.70, 71,72 e 77 Cost. Ne conterei almeno 8. Quattro si trovano nell'art.70 tra bicamerali e monocamerali con vario tipo di rafforzamento. Uno nell'art.71. Un altro nell'art.72 con il procedimento a data certa. L'art.77 con la conversione dei decreti legge contiene il settimo ed infine c'è l'urgenza. Può darsi che abbia omesso qualcosa. Certamente Lele Rossi è stato più preciso nel conteggio e quindi rinvio alle sue considerazioni fatte in altra sede.

È troppo facile osservare che la Camera ha migliorato il testo del Senato ma che, nonostante questo, l'art.70 rimane una norma barocca. A che serve rinforzare il procedimento con la richiesta della maggioranza assoluta alla Camera se poi l'Italicum la garantisce "a priori" alla lista vincente. Tra l'altro con il "travaso" di competenze nel primo comma, fatto nell'esame alla Camera, il terzo comma è rimasto legato ad un solo caso (la clausola di supremazia). Sarebbe stato forse più appropriato semplificare i procedimenti e precisare meglio il "contributo" del Senato. A me non sembra affatto chiara la natura dell'intervento modificativo. C'è innanzitutto una certa disinvoltura terminologica (si parla da una parte di "proposte di modificazione del testo", da un'altra parte di "modificazioni proposte dal Senato" ed infine di "proposte di modificazione"), ma il dato di sostanza è rappresentato dalla modalità della richiesta iniziale e successivamente dalle caratteristiche dell'intervento emendativo. Nulla si dice poi sulle eventuali modifiche ulteriori che la Camera potrebbe introdurre.

In alcuni casi l'intervento del Senato è facoltativo o eventuale. In altri casi è necessario ("è disposto"): bilancio e conversione dei decreti. In alcuni casi riguarda leggi monocamerali (art.70 e 72). In altri anche leggi o materie bicamerali (conversione dei decreti).

Certo, a proposito della conversione dei decreti, il comma che disciplina l'intervento del Senato è un piccolo rompicapo. Si prevede che l'esame del Senato sia disposto entro trenta giorni dalla presentazione alla Camera. Il che vuol dire che il Senato può cominciare a lavorare su un testo ancora non definito (visto che l'obbligo di trasmissione da parte della Camera scatta ai quaranta giorni) e che quindi dovrà limitarsi a "riscaldare i motori", visto che

poi dovrà fare una bella corsa in dieci giorni per consentire alla Camera di utilizzare ancora i dieci giorni finali prima della scadenza del termine di conversione.

Infine un rapido cenno alle più ampie possibilità d'intervento che vengono attribuite alla Corte per effetto di questa riforma.

La complessità dei procedimenti legislativi, disciplinati direttamente in costituzione, la difficoltà di distinguere con certezza le materie indicate nel primo comma dell'art.70, la difficoltà ulteriore derivante dalla possibilità che una di queste materie costituisca un solo articolo di una più complessa disciplina rivolta ad altro. Probabilmente non si faranno più decreti non omogenei, ma ci sarà sempre spazio all'omogeneità funzionale ed allora i rischi di conflitti si annideranno numerosi.

L'intesa tra i presidenti delle Camere per risolvere gli eventuali conflitti non riuscirà certamente a bloccare la possibilità di un ricorso in via incidentale alla Corte da parte di un cittadino leso e forse le stesse Regioni potrebbero impugnare in via principale.

La Corte avrà però maggior lavoro anche per effetto di altre disposizioni. I maggiori limiti posti nell'art.77 ai decreti legge rappresentano senz'altro un fatto positivo, ma è difficile pensare che alcuni di questi e soprattutto quello dell'omogeneità non aumenti il contenzioso verso i decreti che comunque continueranno ad esserci.

Infine le modifiche dell'art.117 Cost. con le nuove modalità di intervento delle Regioni e con le nuove categorie di ripartizione tra Stato e Regioni (disposizioni generali e comuni, disposizioni di principio, profili ordinamentali generali, norme tese ad assicurare uniformità sul territorio nazionale, strategicità della programmazione ecc), per non parlare dell'interpretazione del nuovo art.117, 3 comma con le sue nuove definizioni finalistiche, saranno tutti terreni nuovi di lavoro per i giudici costituzionali.

Alla luce di queste diverse considerazioni credo proprio che, quando verrà fatto un bilancio serio e completo, sotto il profilo della semplificazione del processo normativo, molti sostenitori di questo contorto modello costituzionale dovranno ricredersi. Temo però che allora sarà troppo tardi. Per questo mi auguro che il prossimo passaggio parlamentare possa ancora consentire talune modifiche.