

L'articolo 70 e i procedimenti legislativi: i timori infondati

di Stefano Ceccanti*

(5 ottobre 2016)

L'articolo 70 genera timori infondati. Una ricerca fatta in una tesi sperimentale (quella di Maria Teresa Nunziata) lo dimostra.

Prima di tutto, un'osservazione generale che per i comparatisti appare scontata. Gli estensori di qualsiasi Costituzione che preveda una differenziazione fra le due Camere di un Parlamento bicamerale (il caso a ben vedere di tutti gli ordinamenti europei a forma di governo parlamentare), non possono che redigere articolati abbastanza lunghi e complessi (a questo proposito si veda la Costituzione tedesca, per esempio), differenziando le attribuzioni legislative delle due Camere secondo due principali criteri:

- una regola di fondo che affermi la prevalenza ordinaria dell'unica Camera politica (che ha sempre l'esclusiva del rapporto fiduciario onde assicurare la prevalenza in vista del programma legislativo del Governo e della sua maggioranza);
- una zona residua di garanzia dell'ordinamento (negli Stati decentrati anche del rapporto centro-periferia) che resti eventualmente a competenza legislativa paritaria.

Tutte le Costituzioni più recenti, compresa la nostra attualmente vigente, prevedono inoltre una serie più o meno ampia di fonti specializzate con alcuni particolarità procedurali (qualche quorum particolare, qualche limite agli emendamenti, qualche vincolo come l'impossibilità di promuovere referendum, ecc.). Già oggi esiste una decina di fonti atipiche, diverse cioè dal tipo normale (v. per es.: Barbera-Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Mulino, 2016, p. 139-141).

Questa complessità redazionale, che si ritrova anche in tutte le ipotesi di riforma dell'articolo 70 formulate a partire dalla Commissione Bozzi (1983-1985), non significa affatto necessariamente complessità applicativa.

Infatti, la riforma 2016 affronta bene il problema della differenziazione e della sua applicazione perché individua, per le eccezioni bicamerali, non generiche "materie" ma "tipologie" precise di leggi, identificate per lo più con rinvii puntuali ad articoli della Costituzione oppure con riferimenti a leggi ordinamentali pre-esistenti (come ad esempio quella sulle procedure di attuazione del diritto europeo). A mo' di chiusura, inoltre, l'ultimo periodo impone di fare leggi omogenee per contenuto sia in partenza sia durante l'iter con una formulazione particolarmente rigorosa:

"Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma".

Riepiloghiamo brevemente il nuovo sistema ex art. 70 Cost. 2016: con la riforma diventano due le fattispecie di procedimento legislativo:

1- leggi a competenza legislativa bicamerale paritaria di cui al comma 1 (procedimento simile o identico all'attuale) per una serie di tipologie di legge elencate una ad una nel nuovo articolo (tra cui le leggi di revisione costituzionale, le leggi costituzionali, legge di procedura sulle norme Ue e le leggi sul regionalismo differenziato).

2- leggi a competenza prevalente Camera, con procedimento caratterizzato dalla prevalenza finale della Camera dei deputati definita dal comma 2. Questa competenza si può a sua volta suddividere, volendo, in tre sottospecie:

2.a- leggi a monocameralismo partecipato, con riesame a richiesta del Senato e prevalenza Camera a maggioranza semplice (comma 3): la Camera approva; il Senato ha la possibilità di richiamare a sé la legge per modificarla (se no, scatta il silenzio-assenso); la Camera può non conformarsi alle modifiche con un semplice voto contrario. se il Senato non manifesta l'intenzione di discutere il ddl alla scadenza dei termini può essere promulgato;

2.b- leggi a monocameralismo obbligato, con invio necessario al Senato e prevalenza Camera a maggioranza assoluta (comma 4): i progetti di legge relativi all'esercizio della clausola di supremazia (art. 117, quarto comma): in questo caso i progetti approvati alla Camera vengono trasmessi direttamente al Senato senza necessità che questo li richiami; nel caso quest'ultimo approvi modifiche a maggioranza assoluta (dei componenti), la Camera potrà non recepirle solo esprimendosi, a sua volta, a maggioranza assoluta (dei componenti);

2.c- leggi a monocameralismo obbligato, con invio necessario al Senato ma con prevalenza Camera a maggioranza semplice (comma 5): le leggi di bilancio (in attuazione all'articolo 81) vengono trasmesse direttamente al Senato una volta approvate alla Camera; il Senato ha solo 15 giorni per esprimersi; la Camera può non conformarsi alle modifiche con un voto a maggioranza semplice;

Che tutte le paventate difficoltà siano solo o per lo più immotivati incubi notturni, lo si può capire bene esaminando le leggi approvate in questa legislatura fino al 31 dicembre 2015 e vedendo come esse siano collocabili nelle nuove tipologie.

Ovviamente un lavoro sperimentale del genere incontra oggi qualche difficoltà aggiuntiva, per due ragioni:

- fino ad oggi la legislazione si basa in larga parte su leggi di conversione di decreti che hanno un contenuto largamente eterogeneo, mentre dopo la riforma ciò non sarà: sia per l'obbligo di omogeneità delle tipologie di leggi bicamerali sia per l'effetto dei nuovi limiti introdotti ai decreti e per la presenza del procedimento a data certa. Pertanto applicando le nuove regole ai vecchi comportamenti, in qualche caso, è stato necessario ricorrere a un criterio di prevalenza che può essere opinabile: la semplicità che ci sarà domani fino ad oggi non c'era e non c'è;

- attualmente la sottotipologia delle leggi in attuazione della clausola di supremazia non esiste, almeno in forma esplicita: è categoria creata con la riforma; tuttavia, di fatto, contando sulla benevolenza della Corte, è evidente che in alcuni casi, specie in nome del coordinamento della finanza pubblica, in realtà si faceva valere di fatto proprio la supremazia statale. Ebbene, non è così agevole valutare in quali casi di ieri il legislatore vi avrebbe fatto diretto ricorso ove avesse avuto tale possibilità. Si possono perciò collocare nella nuova categoria solo i casi più lampanti, con operazione che potrebbe essere discussa.

Consapevole di queste due principali difficoltà, ho assegnato una tesi magistrale sperimentale alla dottoressa Maria Teresa Nunziata, con i risultati qui allegati che meritano di essere visti ed anche discussi per affinare le analisi.

Al di là di singole scelte fatalmente opinabili nell'applicare a situazioni di ieri le regole di domani, mi sembrano indiscutibili due aspetti:

A) non c'è dubbio che non vi siano grandi difficoltà nell'assegnare quasi tutte le leggi (un 95% circa) alla tipologia delle leggi a prevalenza Camera. Ma perché ai 14 tipi ben determinati di leggi bicamerali corrisponde, sulla base dell'art. 70 rif. cost. 2016 un numero di leggi molto limitato? Perché a ben vedere, si tratta di interventi ordinamentali cui si pone mano molto di rado. Basti pensare alla revisione costituzionale o alla citata legge sulle procedure di attuazione del diritto dell'Unione europea: non si cambia la Costituzione né la legge La Pergola (e quelle che l'hanno poi modificata) ogni anno; si tratta di complessi normativi funzionali ad agevolare l'adozione di altre successive e distinte norme ordinarie;

B) all'interno della categoria nettamente dominante delle leggi a prevalenza camera, prevale a sua volta, e di gran lunga, il tipo più semplice, quello a richiamo eventuale (coprirebbe oltre l'80% dell'insieme), giacché le leggi di supremazia e quelle di bilancio sono necessariamente poche dal punto di vista quantitativo, pur essendo molto rilevanti sotto il profilo qualitativo.

Ferme queste conclusioni puntualmente motivate che dovrebbero fugare ogni timore, una tesi sperimentale come quella dalla quale ho tratto questi dati, è però utile per aprire una discussione su molti altri aspetti per migliorare la nostra produzione normativa, cogliendo tutte le potenzialità della riforma.

*Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università "La Sapienza" di Roma.

Tabella riclassificazione leggi anni solari 2013-2014-2015 in base a art. 70 Rif. Cost. 2016 (a cura di M. T. Annunziata)

	2013		2014		2015		totale	
Bicamerali paritarie (art. 70.1)	3	10.3%	1	1.5%	1	1.2%	5	2.8%
Monocamerali partecipate (esame facoltativo, art. 70.3)	22	75.9%	60	90.9%	77	92.8%	159	89.8%
Monocamerali partecipate (esame obbligatorio rafforzato, art. 70.4)	-	-	1	1.5%	2	2.4%	3	1.7%
Monocamerali partecipate (esame obbligatorio, art 70.5)	4	13.8%	4	6.0%	3	3.6%	11	6.2%
Totali	29		66		83		178	