

**I tre (quattro?) procedimenti legislativi previsti dal progetto di riforma costituzionale:
i preoccupanti risultati del Servizio Studi della Camera dei Deputati**

di Massimo Rubechi *

Il dossier presentato lo scorso 16 maggio dal Servizio Studi della Camera dei Deputati individua i nodi problematici relativi ai diversi procedimenti legislativi previsti dall'art. 70 del disegno di legge di revisione costituzionale (A.C. 4862) e contiene un'interessante simulazione su come si sarebbe delineato il quadro legislativo nel 2003 se tale progetto fosse già entrato in vigore. Il testo governativo prevede infatti tre distinti tipi di procedimento che si differenziano tra loro per i diversi ruoli giocati dalle due Camere, stabiliti in linea generale seguendo il riparto delle competenze statali esclusive e concorrenti operato dai commi 2 e 3 dell'articolo 117 della Costituzione. Per cui viene individuato un procedimento bicamerale, uno monocamerale a prevalenza della Camera, l'altro a prevalenza del Senato "federale".

Il procedimento bicamerale assegna la potestà legislativa congiuntamente alle due Camere per alcune materie esplicitamente elencate nel terzo comma dell'articolo 70 del progetto, in pratica mantenendo il bicameralismo paritario che attualmente caratterizza il nostro sistema ma eliminando la cd. *navette* con la previsione di una Commissione mista paritetica chiamata a predisporre un testo non emendabile quando si è in presenza di disposizioni su cui non viene raggiunto un accordo fra le due camere dopo una lettura. Si nota tuttavia come non sia disciplinata la natura di tale organo, né la sua composizione, né soprattutto siano fissati i tempi per la presentazione del testo da parte della Commissione, o vengano normate le conseguenze della sua eventuale non predisposizione.

Nel procedimento monocamerale a prevalenza della Camera l'*iter* inizia alla Camera per poi passare eventualmente al Senato, se ne fanno richiesta almeno due quinti dei membri. Questi potrebbe decidere, entro trenta giorni, di rinviare il disegno di legge alla Camera dopo aver proposto modifiche, su cui comunque quest'ultima deciderebbe in via definitiva. Tale procedimento è previsto per le materie di cui al secondo comma dell'art. 117, quelle cioè di potestà esclusiva statale, per cui è definito nel dossier come "procedimento per le materie nazionali", con alcune eccezioni riguardanti le materie espressamente riservate al procedimento bicamerale.

Il procedimento monocamerale a prevalenza del Senato, definito "procedimento per le materie federali", è previsto per la fissazione dei principi nelle materie concorrenti di cui all'art. 117 c. 3. In tal caso si avrebbe un sostanziale rovesciamento del "procedimento per le materie nazionali" con la sensibile differenza che nel caso in cui il governo dichiara che le modifiche apportate dalla Camera al progetto di legge sono essenziali per l'attuazione del programma, vi sarebbe la convocazione della commissione paritetica prevista per il procedimento bicamerale. Dal momento in cui il Senato "federale" non è legato al governo da un vincolo di fiducia, il dossier propone una lettura per cui si verrebbe a creare un ulteriore, un quarto procedimento "a bicameralismo eventuale" che si dovrebbe attivare qualora su un disegno di legge attribuito al procedimento monocamerale a prevalenza del Senato venisse posta la questione di fiducia ex art. 94 al momento della presentazione degli emendamenti alla Camera.

Una delle problematiche maggiori, oltre all'evidente incongruenza sistemica di una configurazione istituzionale che vede un Senato "politico" ma slegato dal rapporto di fiducia con la Camera, riguarda le modalità di scelta del procedimento da seguire. Infatti l'attribuzione di un progetto ad una delle materie contenute nell'art. 117 non è cosa semplice, tenendo conto del fatto che la stessa natura complessa di alcune leggi fa sì che disciplinino una pluralità di oggetti che potrebbero essere ricompresi in più materie ascrivibili a differenti procedimenti. Il progetto di riforma costituzionale rimette il potere di assegnare il progetto di legge ad uno dei tre procedimenti ai presidenti di Camera e Senato eventualmente affidando la risoluzione delle controversie ad una commissione paritetica composta da quattro deputati e da quattro senatori, senza tra l'altro specificarne i tempi e la natura (se sia cioè una commissione *ad hoc* o permanente). Si prevede inoltre che la decisione adottata in tale sede non possa essere oggetto di sindacato «in alcuna sede legislativa». In merito, il dossier sottolinea inoltre come permanga il dubbio sulla legittimità di un rinvio presidenziale ex art. 74 motivato da un presunto erroneo procedimento con cui è stata approvata la legge, in tal modo mettendo in discussione l'interpretazione del relatore D'Onofrio secondo cui tale possibilità veniva esclusa perché il potere presidenziale di rinvio veniva considerato come facente parte del procedimento legislativo e non di quello integrativo dell'efficacia, come invece ritiene la maggioranza della dottrina.

Il problema principale risiede tuttavia nell'individuazione del criterio sulla base del quale effettuare la scelta del procedimento adatto, per il rischio che la Corte Costituzionale lo possa in un secondo momento giudicare illegittimo

dichiarando incostituzionali per *error in procedendo* le leggi con esso approvate.

Quanto alla simulazione, il dossier presenta i risultati di un'analisi condotta sulle leggi approvate nel corso del 2003 sulla base dei pareri espressi dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera. Dai dati emerge che delle 93 leggi approvate (per valorizzare i dati quantitativi pare opportuno eliminare dal computo le 75 leggi di ratifica e le 3 di manovra) solo 54 sono di attribuzione certa: 42 da assegnare al procedimento monocamerale a prevalenza della Camera, 9 a favore del Senato e 3 al procedimento paritario. Nonostante dall'analisi quantitativa dei dati possa emergere una netta predominanza del procedimento monocamerale a favore della Camera, dal punto di vista qualitativo questa prevalenza viene meno, dal momento in cui rimangono di incerta attribuzione le leggi più importanti, che proprio per la loro ampiezza sfuggono a rigide delimitazioni: la legge comunitaria, la cd. "legge Biagi" sul mercato del lavoro, la cd. "legge la Loggia" sull'attuazione del Titolo V, la legge sullo smaltimento dei rifiuti radioattivi, la legge sulla riforma del sistema scolastico, la delega fiscale.

Le restanti 39 leggi disciplinano materie diverse per cui il servizio studi ha cercato di risolvere il nodo dell'attribuzione utilizzando il criterio di "prevalenza", secondo il quale la scelta dell'*iter* andrebbe effettuata individuando la materia che il disegno di legge tratta prevalentemente. L'utilizzo di tale criterio sembra tuttavia contrastare con quanto precedentemente sostenuto nello stesso dossier, che ne negava in sostanza l'applicazione per il rischio che tale principio potesse comportare «una parziale deroga ai criteri di competenza costituzionalmente fissati». Non riporterò quindi i dati che emergono dall'impiego di tale principio, ma bensì un diverso raggruppamento basato sui tipi di procedimento coinvolti. Per aver chiari i problemi che possono sorgere basta infatti notare che le situazioni di incertezza coinvolgono tutte le possibili opzioni di scelta: ben 9 leggi potrebbero rientrare in tutti e tre i procedimenti previsti, 27 sono in dubbio fra il procedimento monocamerale a prevalenza o del Senato o della Camera, 2 fra il procedimento bicamerale e il monocamerale a prevalenza della Camera, 1 fra il bicamerale e il monocamerale a prevalenza del Senato.

In sintesi, coloro che sono chiamati a risolvere il problema dell'attribuzione di un progetto di legge ad un determinato procedimento non solo si troverebbero ad operare senza un preciso criterio attraverso cui selezionare, godendo quindi di un alto grado di discrezionalità, ma sarebbero investiti anche da una mole di lavoro considerevole, visto che poco più della metà delle leggi approvate nel 2003 sono di chiara attribuzione. Oltre ad una potenziale ma tutt'altro che improbabile paralisi del sistema, le conseguenze che deriverebbero dall'introduzione di tale tipo di riforma coinvolgerebbero anche la Corte costituzionale chiamata, in veste di unico organo della Repubblica non solo a dirimere i conflitti fra il centro e la periferia, un lavoro già imponente ad oggi vista l'indeterminatezza di alcune norme contenute nel titolo V, ma anche a sindacare sulla legittimità dell'attribuzione di un progetto di legge ad uno o all'altro procedimento. Ferme restando le notevoli incongruità che il sistema istituzionale che si intende introdurre contiene sul fronte dei rapporti fra il centro e la periferia, sulle quali per motivi di spazio deliberatamente non mi soffermo, per quanto riguarda il procedimento legislativo esso non garantirebbe l'auspicabile semplificazione dell'attuale procedimento bicamerale paritario, ma al contrario introdurrebbe un procedimento legislativo contorto che, nella migliore delle ipotesi, contribuirebbe a moltiplicare le situazioni di conflitto fra i poteri senza delineare soluzioni definite ed efficaci per uscirne, nella peggiore impedirebbe al sistema di svolgere in maniera efficace l'azione legislativa.

* Dottorando rdi ricerca in Diritto costituzionale - Università di Bologna - massimo.rubechi@inwind.it