

Le "materie" nei conflitti tra Camere e tra enti. A proposito della riforma della II parte della Costituzione

di Barbara Randazzo

(19 dicembre 2005)

Della riforma approvata lo scorso novembre in via definitiva dal Parlamento si sono già molto autorevolmente e da più parti messi in luce i molteplici difetti e la stessa impraticabilità di alcuni dei meccanismi previsti.

Vorrei qui soffermare brevemente l'attenzione sulle conseguenze discendenti dalla disciplina introdotta dal nuovo art. 70.

Tale disposizione mostra, a mio avviso emblematicamente, il difetto più evidente del testo in questione: l'inadeguatezza del linguaggio, che nelle cose del diritto, come del resto in quelle della vita, è ciò che più conta. L'articolo consta di sei lunghi, complessi e dettagliati commi e denuncia la incapacità del legislatore "costituzionale" a cogliere la differenza che corre tra una legge ordinaria ed una costituzionale, differenza che non si consuma sul piano delle procedure.

Aprondo la sezione dedicata alla formazione delle leggi, l'art. 70, nei primi due commi, distingue la competenza legislativa della Camera dei deputati e del Senato federale sulla base del criterio delle materie così come definite dall'art. 117 Cost. Alla Camera dei Deputati spetta l'esame dei disegni di legge concernenti le materie di competenza esclusiva statale elencate nel secondo comma dell'art. 117, mentre al Senato della Repubblica l'esame dei disegni di legge nelle materie di competenza concorrente di cui al terzo comma del medesimo articolo. I disegni di legge in alcune specifiche materie di competenza esclusiva dello Stato, e in altre previste dalla Costituzione, sono poi soggetti ad approvazione di entrambe le Camere chiamate a deliberare con gli stessi poteri (terzo comma).

Il quadro deve essere completato col riferimento al sesto comma della disposizione in esame, che attribuisce ai Presidenti del Senato federale e della Camera dei Deputati, *d'intesa tra di loro*, la decisione su eventuali questioni di competenza tra le due Camere in ordine all'esercizio della funzione legislativa. La suddetta decisione può anche venire dagli stessi deferita ad un comitato *ad hoc* composto da quattro deputati e da quattro senatori designati dai rispettivi Presidenti. Si stabilisce che "la decisione dei Presidenti o del comitato non è sindacabile in alcuna sede", ed infine si prevede che siano ancora i Presidenti, su proposta del comitato a fissare "sulla base di norme previste dai rispettivi regolamenti i criteri generali secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi".

Sono a tutti note le difficoltà che il criterio delle "materie" produce in ordine alla sussunzione di una certa disciplina sotto un determinato titolo, operazione che sino ad ora era strumentale rispetto all'individuazione della tipologia di potestà legislativa esercitabile dallo Stato e dalle Regioni. E' altrettanto noto che le relative controversie sono risolte dalla Corte costituzionale in sede di giudizio sulla costituzionalità delle leggi (ex art. 127 Cost.). Fin dagli anni settanta, con i primi decreti di trasferimento delle funzioni alle Regioni, al giudice costituzionale è stata rimessa, infatti, la "definizione" delle materie, e la riforma del 2001, con la riformulazione dell'art. 117, il mutamento di titoli e la doppia elencazione, ha avuto l'effetto di moltiplicare il contenzioso costituzionale a riguardo, al punto da rovesciare il rapporto tra il numero di pronunce rese in seguito a giudizi sollevati in via incidentale e quelle rese in seguito a giudizi in via principale, come emerge dalle ultime relazioni annuali dei Presidenti della Corte.

Della formulazione dell'art. 70 colpisce anzitutto la "leggerezza" con la quale si è introdotto un meccanismo di attribuzione della competenza capace di ingenerare anche tra le due Camere la stessa conflittualità "permanente" che sta caratterizzando i rapporti tra Stato e Regioni in ordine all'esercizio della funzione legislativa. Si ricordi che il legislatore costituzionale del 2005 si è limitato a "ritoccare" l'attuale art. 117 Cost., modificando alcuni titoli di materia ed introducendo una terza elencazione di materie, quelle esclusive regionali che si "aggiungono" alle residuali (sic!).

Come poi si possano individuare "criteri generali" per l'approvazione con procedimenti diversi e autonomi di "pezzi" di disegni di legge, questo sfugge a qualunque capacità di previsione: il cd. "spacchettamento" sembra di difficile o impossibile realizzazione.

Anche l'attribuzione ai due Presidenti (o al comitato paritetico) di un compito tanto complesso quanto delicato, in grado di incidere pure sulla competenza legislativa regionale, lascia perplessi, tanto più che il Senato federale della Repubblica, a dispetto del nome, pare lontano dal configurarsi come una Camera delle Regioni, non essendo affatto composto da rappresentanti regionali. E se l'intesa non ci fosse, che ne sarebbe del procedimento?

Ma è soprattutto sulla "non sindacabilità in alcuna sede" della decisione dei Presidenti e sulle relative conseguenze che sorgono dubbi di non poco momento.

Anzitutto colpisce che le Assemblee non possano contestare la decisione dei loro Presidenti (e neppure il Governo in sede di conflitto di attribuzioni).

Si introduce poi una lacuna nella garanzia costituzionale delle attribuzioni delle Camere: in base alla giurisprudenza costituzionale, che da ultimo ha sempre più valorizzato l'elemento oggettivo previsto dall'art. 37, l. n. 87 del 1953, non pare potersi dubitare, infatti, che ciascuna Camera debba considerarsi "potere" autonomo dotato di attribuzioni costituzionali, e che dunque sia legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti dell'altra Camera.

Viene da chiedersi poi se, nell'ipotesi in cui l'erronea attribuzione, da parte dei Presidenti d'intesa o del comitato, ad una delle due Camere, o ad entrambe, della competenza ad esaminare un determinato disegno di legge ridondi in una lesione della sfera di competenza regionale, le Regioni possano lamentare davanti alla Corte costituzionale la violazione dell'art. 70 Cost.

E, ancora, ci si deve chiedere cosa accada qualora le due decisioni - quella dei Presidenti o del comitato, e quella della Corte costituzionale in sede di controllo sulla legge - siano in contrasto tra loro: una certa disciplina concreta potrebbe infatti essere ritenuta attinente ad una determinata materia ai fini dell'individuazione della Camera competente in via primaria, e ad una diversa materia ai fini della delimitazione delle competenze statali e regionali. Si istituiscono così due meccanismi di delimitazione delle materie paralleli e dagli esiti potenzialmente contraddittori.

Inoltre, posto che il sindacato della Corte ex art.70 sarebbe possibile solo in mancanza di una decisione dei Presidenti, non è da escludersi che si affermi una prassi di automatica rimessione ai Presidenti della questione di competenza, al fine di impedire qualunque controllo sul procedimento da parte del giudice costituzionale.

La conclusione è che il nuovo art. 70 andrebbe a modificare implicitamente sia l'art. 134 Cost. che l'art.127 Cost., incidendo negativamente sulle competenze della Corte.