

**L'impatto sulla produzione legislativa 2005 del nuovo art. 70 della Riforma
Costituzionale sottoposta a referendum**

di Michele Trianni
(12-5-2006)

Oggetto

Ai fini di una migliore valutazione dell'impatto che la Riforma Costituzionale avrebbe sulla struttura delle leggi e sull'attribuzione dell'esame di esse alle Camere in funzione delle rispettive competenze, si è ritenuto opportuno procedere a una classificazione della produzione legislativa del 2005 alla luce del nuovo art. 70 Cost. Rimandando alle tabelle 1 (analisi e attribuzione delle singole leggi) e 2 (prospetto finale) per una visione d'insieme dei risultati, ci si propone in questa sede di esporre i criteri seguiti e le problematiche emerse nel corso dell'elaborazione.

Rimandi

Innanzitutto si rimanda all'analisi organica della Riforma dell'Ordinamento della Repubblica a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, contenente un analogo studio sull'anno 2003. È tuttavia da precisare che un'eventuale comparazione dei risultati deve necessariamente tener conto dell'elevato grado di soggettività non tanto nella scelta quanto nell'applicazione di alcuni criteri di attribuzione fondamentali, nonché nelle variazioni contingenti del volume e del tenore della produzione legislativa di anno in anno, evidenziate nel Rapporto sul "La Produzione normativa della XIV Legislatura" a cura dello stesso Servizio Studi. Nonostante ciò, le conclusioni cui si è pervenuti risultano tutto sommato analoghe, cosa che, almeno statisticamente, depone a favore della loro affidabilità.

Si rimanda inoltre, per i necessari approfondimenti, al sito <http://www.forumcostituzionale.it/site/>, e all'analisi del dottor Massimo Rubechi sul succitato lavoro del Servizio Studi (<http://www.uniroma1.it/ceccanti/Interventicollaboratori.htm>).

Premesse metodologiche

Nell'analisi della normazione si è fatto costante riferimento ai pareri della Commissione Affari Costituzionali, ove presenti e determinanti, nonché alla prassi attuativa della precedente riforma del Titolo V.

Si è preferito inoltre mantenere una tendenziale coerenza con i criteri adottati nella redazione dell'analogo lavoro del Servizio Studi per l'anno 2003, soprattutto nella classificazione delle leggi di ratifica.

Criteri

- In presenza di materie attribuibili allo stesso ramo del Parlamento, ma secondo una pluralità di criteri, la compiuta esposizione di ciascuno di essi è stata generalmente omessa, salvo che in casi rilevanti.
- Nella risoluzione degli apparenti conflitti di competenza tra i tre procedimenti previsti dall'art. 70 si è ritenuto di seguire innanzitutto un criterio di prevalenza. Tale scelta, pur appearing logicamente incontrovertibile, risulta arbitraria, non trovando conforto nel dettato costituzionale. Su di essi si ritornerà in conclusione.
- In presenza di abuso di competenza delle camere in materie di esclusiva competenza delle Regioni (ad es. legge 11 Novembre 2005, n. 231), si rimanda alla Tabella 4 (Casi dubbi).
- Nell'impossibilità di utilizzare il criterio di prevalenza, in alcuni casi (ad es. legge 10 Ottobre 2005, n. 207) si è dato rilievo all'ambito di operatività della legge (territoriale o nazionale) e al grado di coinvolgimento degli enti locali, argomentando ex *analogia iuris* dall'impianto tendenzialmente federalista del Titolo V Cost.
- Nel caso delle classiche leggi-provvedimento, quali stanziamenti a singoli enti (ad es. legge 21 gennaio 2005 n. 4), si è proceduto tenendo conto dell'ambito di operatività dell'ente, prendendo atto della consolidata prassi di

sottrarre tali interventi alla legittima competenza di Governo e Regioni.

- Infine si sono classificati come dubbi i casi non attribuibili secondo i criteri di cui sopra, su cui si forniscono alcune considerazioni nella Tabella 4 (casi dubbi).

Leggi di ratifica

È parso opportuno fornire un prospetto finale non comprendente le leggi di ratifica (Tabella 3), in virtù della particolare natura di tali leggi. Se si accoglie, come è parso opportuno, la tesi che prevede l'esame esclusivo di tali leggi da parte della Camera, l'esito risulta inevitabilmente alterato, costituendo esse quasi il 30% del totale. Classificandole invece in base al contenuto, il risultato si mantiene proporzionale.

Limiti

I limiti intrinseci di questo studio sono vari: intanto la redazione dei progetti di legge durante l'anno 2005 è stata effettuata tenendo presente il vigente art. 70, senza quindi un'attenzione particolare all'eterogeneità delle materie in essi contenute. Tale prassi è comunque censurabile, poiché denota una carente attuazione dell'art 117 e una scarsa sensibilità alle regole della buona produzione legislativa, come denotano le numerose norme in materia di agricoltura (ad es. legge 28 gennaio 2005 n. 5) e i vari decreti "omnibus" (ad es. legge 31 marzo 2005, n. 43). Da ciò si evince che la pur relativamente esigua percentuale di casi dubbi tenderebbe a diminuire con l'entrata in vigore della riforma.

Altro limite del presente studio consiste nel suo carattere eminentemente dottrinale, il quale implica da una parte l'unicità del punto di vista, dall'altra l'assenza di sottostanti disaccordi o interessi politici. All'atto pratico, la pluralità di opinioni e interessi che inevitabilmente concorrono nel processo legislativo, probabilmente determineranno, quanto alle questioni di competenza tra le due Camere, una serie di contenziosi politici e giudiziari difficilmente quantificabile. Ciò unitamente alla consolidata prassi delle succitate leggi e decreti "omnibus", porterà quindi a un aumento dei casi qui definiti come "dubbi".

Conclusioni

Tenendo presente tali limiti, alcune considerazioni sono tuttavia possibili. Innanzitutto più del 75% (vd. Tabella 2) delle leggi sono risultate esaminabili dalla Camera. Ciò risulta coerente con la tendenza al bicameralismo asimmetrico risultante dalla Riforma, come tra l'altro si evince anche dal procedimento di delibera sulle modifiche ex nuovo art. 70 comma 4, nonché dal riassetto del rapporto fiduciario ex nuovo art. 94.

In secondo luogo, rimane aperta la questione delle leggi di ratifica: devono essere attribuite alla camera ai sensi del nuovo art 70 comma 3 in quanto materia di politica estera (art 117 comma 2 lettera a)), o deve essere compiuto di volta in volta un esame del merito?

Vi sono inoltre una serie di leggi, aventi ad oggetto il calendario e le onoreficenze, assai difficilmente sussumibili, per l'assoluta mancanza nel testo costituzionale di criteri a cui possano essere ricondotti. Forzandone la natura, cosa d'altra parte inevitabile per un gran numero di leggi, si sono fatti rientrare talora nella categoria "promozione di attività culturali", talaltra "rapporti con le confessioni religiose", talaltra ancora "ordinamento civile".

Un problema di non poco momento si riscontra anche in leggi ormai tipiche la cui struttura è consolidata nella prassi, e che costituiscono ormai veri e propri cardini della produzione legislativa: la legge comunitaria e la legge finanziaria. Ebbene, i criteri di competenza previsti dal nuovo art. 70 parrebbero del tutto inadeguati rispetto a queste leggi, rendendo difficoltosa una loro sopravvivenza nel nuovo ordinamento, a meno di non stravolgerne sensibilmente la struttura. Discorso analogo vale anche per altri casi dubbi, quali ad esempio il decreto sulla proroga dei termini e gli interventi legislativi in materia di agricoltura e organizzazione amministrativa dello Stato. In generale quindi, pur potendo essere ridotti a un numero esiguo, i casi dubbi si rivelano "qualitativamente" assai rilevanti (vd. Tabella 4). Se a ciò si aggiunge che il criterio della prevalenza non ha copertura costituzionale, che vari altri criteri seguiti nella classificazione sono quantomeno opinabili, e che vi sono svariate leggi di ratifica, la situazione si fa molto più preoccupante, salendo la percentuale di casi dubbi al 28% (vd. Tabella 5).

Posto quindi che un certo numero di casi dubbi è inevitabile, si tratta di stabilire in che misura essi risultino deleteri quanto all'efficiente funzionamento delle istituzioni, previsione che al momento pare inattuabile, anche perché la

soluzione prevista dal nuovo art. 70, la commissione paritetica, non parrebbe, proprio per il suo essere paritetica, una soluzione decisiva, soprattutto in caso di maggioranze diverse nelle due Camere o di interessi contrapposti. Molto dipenderà quindi dai regolamenti e dalla prassi.

laureando in Giurisprudenza nell'Università Luiss, mikeletri@interfree.it

Tabella 1- Suddivisione delle leggi del 2005 per tipologia

Data	N.	Titolo	Natura atto	Prevalenza Camera	Prevalenza Senato	Proc. Collettivo
19 gennaio 2005	1	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 276, recante disposizioni urgenti per snellire le strutture ed incrementare la funzionalità della Croce Rossa italiana	Legge di conversione	117comma2 g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali		
21 gennaio 2005	4	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, recante interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino	Legge di conversione	117comma2 m-bis) norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari		
28 gennaio 2005	5	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica	Legge di conversione	dubbio	dubbio	
28 gennaio 2005	6	Conversione in legge del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 281, recante modifiche alla disciplina della ristrutturazione delle grandi imprese in stato di insolvenza	Legge di conversione	117comma2 l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa		
4 febbraio 2005	11	Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle	Altra legge ordinaria	dubbio		dubbio

		procedure di esecuzione degli obblighi comunitari				
11 febbraio 2005	15	Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa	Altra legge ordinaria	117 comma 2 g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa		
10 febbraio 2005	18	Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica dell'Uganda per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Kampala il 6 ottobre 2000	Legge di ratifica	Legge di ratifica		
10 febbraio 2005	19	Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione concernente la reciproca assistenza amministrativa in materia fiscale tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa ed i Paesi membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico-OCSE, con Allegati, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1988, e sua esecuzione	Legge di ratifica	Legge di ratifica		
28 febbraio 2005	21	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 315, recante disposizioni urgenti per garantire la partecipazione finanziaria dell'Italia a Fondi internazionali di sviluppo e l'erogazione di incentivi al trasporto combinato su ferrovia, nonché per la sterilizzazione dell'IVA	Legge di conversione	a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale		

		sulle offerte a fini umanitari				
10 febbraio 2005	23	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo internazionale del 2001 sul caffè, con Allegato, adottato a Londra il 28 settembre 2000	Legge di ratifica	Legge di ratifica		
10 febbraio 2005	24	Riconoscimento del 4 ottobre quale solennità civile e giornata della pace, della fraternità e del dialogo tra appartenenti a culture e religioni diverse, in onore dei Patroni speciali d'Italia San Francesco d'Assisi e Santa Caterina da Siena	Altra legge ordinaria		valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;	
24 febbraio 2005	25	Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115	Altra legge ordinaria	Prevalente: l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa		117comma2 m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
10 febbraio 2005	27	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla conservazione dei cetacei del Mar Nero, del Mediterraneo e dell'area atlantica contigua, con annessi ed Atto Finale, fatto a Monaco il 24 novembre 1996	Legge di ratifica	Legge di ratifica		
10 febbraio 2005	28	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Armenia sulla cooperazione in materia di cultura, istruzione, scienza e tecnica, fatto a Yerevan il 15 aprile 2003	Legge di ratifica	Legge di ratifica		

10 febbraio 2005	29	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Turchia sulla cooperazione scientifica e tecnica, fatto a Roma il 21 febbraio 2001	Legge di ratifica	Legge di ratifica		
10 febbraio 2005	31	Ratifica ed esecuzione dell'accordo istitutivo del Network internazionale di Centri per l'astrofisica relativistica ICRANET in Pescara, con annesso statuto, fatto a Roma il 19 marzo 2003	Legge di ratifica	Legge di ratifica		
24 febbraio 2005	34	Delega al Governo per l'istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili	Legge di delega	Prevalente s-quater) ordinamento delle professioni intellettuali ordinamento sportivo nazionale	professioni	
1 marzo 2005	26	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, recante proroga di termini	Legge di conversione	Dubbio	Dubbio	Dubbio
1 marzo 2005	32	Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose	Legge di delega	Prevalente l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; e) politica monetaria, moneta, tutela del risparmio e del credito e mercati finanziari; tutela della concorrenza e organizzazioni comuni di mercato sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	professioni	

TABELLA 2- Riaggregazione quantitativa

- Dati numerici. Totale leggi esaminate: 117
- Esclusivo camera 80
- Prevalente camera 10
- Esclusivo senato 9
- Prevalente senato 1
- Comune 5
- Dubbio 12



TABELLA 3

Riaggregazione quantitativa detratte le leggi di ratifica

- Totale senza Leggi di ratifica: 83 (-34)
- Esclusivo Camera: 46 Prevalente Camera: 10
- Esclusivo Senato: 9 Prevalente Senato: 1
- Proc. Comune: 5
- Casi dubbi: 12



Tabella 4

Casi dubbi

Legge 28 gennaio 2005, n.5 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica"

Sia "m-bis) norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari" che "alimentazione" in quanto è espressamente previsto un coordinamento con le regioni come parte fondamentale della disciplina. Tuttavia, essendo chiaramente un decreto in materia di agricoltura, ricade nella competenza residuale regionale; e infatti la Corte Costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità in più parti.

Legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"

Necessariamente sia prevalenza camera (117comma2 a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale) che proc. collettivo (Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.)

Legge 1° marzo 2005, n.26 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, recante proroga di termini"

L'eterogeneità dei provvedimenti non consente l'utilizzo del criterio di prevalenza

Legge 31 marzo 2005, n. 43 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione. Sanatoria degli effetti dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2004,

n. 280"

L'eterogeneità dei provvedimenti non consente l'utilizzo del criterio di prevalenza

Legge 18 aprile 2005, n. 62 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004"

Pluralità di deleghe aventi ad oggetto provvedimenti eterogenei

Legge 31 maggio 2005, n. 89 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2005, n. 45, recante disposizioni urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco"

Necessariamente vi sono disposizioni da coordinarsi con le regioni (d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa regionale e locale;)

Legge 25 giugno 2005, n. 109 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2005, n. 63, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo e la coesione territoriale, nonché per la tutela del diritto d'autore. Disposizioni concernenti l'adozione di testi unici in materia di previdenza obbligatoria e di previdenza complementare"

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

o) previdenza sociale sicurezza del lavoro;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;

governo del territorio;

L'eterogeneità dei provvedimenti non consente l'utilizzo del criterio di prevalenza

Legge 17 agosto 2005, n.168 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l'esercizio di deleghe legislative"

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale

L'eterogeneità dei provvedimenti non consente l'utilizzo del criterio di prevalenza

Legge 17 agosto 2005, n. 175 " Disposizioni per la salvaguardia del patrimonio culturale ebraico in Italia "

Sia "c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose" che " valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;"

Legge 11 novembre 2005, n.231 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, recante interventi urgenti in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi nelle filiere agroalimentari"

La legge in sostanza prevede misure di sostegno al settore agroalimentare, ricadendo in teoria nell'ambito della competenza esclusiva regionale. Tuttavia, forzando, si può far rientrare tra m-bis) norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari;

Legge 2 dicembre 2005, n. 248 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria"

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

La materia pare comprendere tutti questi ambiti, nessuno prevalendo

Legge 23 dicembre 2005, n. 266 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2006)

Vd. trattazione nella parte introduttiva generale, sub "Conclusioni".

TABELLA 5

Prospetto finale non tenente conto di leggi di ratifica e dell'applicazione del criterio di prevalenza

- Totale senza Leggi di ratifica: 83
- Esclusivo Camera: 46
- Esclusivo Senato: 9
- Proc. Comune: 5
- Casi dubbi: 23

