

Il nuovo procedimento legislativo

di Roberto Zaccaria

1. Ho chiesto di parlare in questo secondo seminario perché credo che il tema del procedimento legislativo sia uno dei più complessi dell'intera riforma. Credo anche che la struttura normativa prescelta sia in alcuni passaggi inutilmente complicata e che rischi di produrre un risultato antitetico rispetto agli obiettivi che vengono dichiarati.

Sappiamo tutti che il referendum di ottobre si giocherà prevalentemente sui principi e molto meno sulle norme attuative contenute nel testo costituzionale. Sappiamo altrettanto bene che due dei principi più spesso richiamati sono quelli del superamento del bicameralismo e della semplificazione normativa.

Ebbene se sul primo di questi principi non vi sono sostanziali diversità di punti di vista, salvo per quanto si è detto sul Senato e sulla sua idoneità a giocare un ruolo nel nuovo sistema bicamerale, sulla semplificazione normativa le cose non sono altrettanto pacifiche.

Prima di tutto si potrebbe discutere ed ampiamente del fatto che la semplificazione del procedimento normativo sia sempre un valore positivo in una moderna democrazia, ma pur ammettendo per un attimo questa tesi, resta pur sempre da stabilire se con questa riforma si sia stabilito o meno un più semplice modo di deliberare le leggi.

Conosco l'osservazione che viene rivolta a chi parla dei 7 o 8 procedimenti introdotti da questa riforma e ai quali ha fatto riferimento Lele Rossi nella sua bella introduzione: il superamento del bicameralismo paritario comporta inevitabilmente una maggiore complessità del procedimento legislativo.

Intervento al Seminario Astrid sul tema "*Il nuovo procedimento legislativo*", Roma, 9 maggio 2016.

Questo è vero ma è anche lecito chiedersi perché non si sia seguito il modello molto più semplice della riforma costituzionale della XV legislatura. Intendo riferirmi alla proposta Amici-Bocchino che nel 2007 aveva approvato la prima commissione affari costituzionali della camera dei Deputati¹.

In quel testo a mio giudizio si poteva parlare di due o forse di tre procedimenti legislativi distinti. Una situazione ben diversa da quella che si ritrova nell'attuale testo costituzionale. Pur volendo essere ottimisti è assai difficile sostenere che i procedimenti previsti da questa riforma siano solo due: quello bicamerale e l'altro costituito dall'insieme di tutti gli altri.

2. I paletti che oggi pone la Costituzione in materia di procedimento legislativo sono molto numerosi e si trovano soprattutto disciplinati nell'art.70, 72 e 77 Cost.:procedimento legislativo ordinario nelle quattro varianti dei primi cinque commi, corsia preferenziale o voto a data certa di cui all'art.72, comma 6 e decreti legge di cui all'art.77, comma 6, Cost.

Le regole costituzionali sono molto minuziose, anche a prescindere da quello che potranno stabilire i Presidenti delle Camere, ai sensi del comma 6 dell'art.70. Difficilmente questa decisione potrà costruire un "diaframma" rispetto ad un possibile intervento successivo della Corte costituzionale dato che i procedimenti prevedono, per la prima volta una disciplina diretta nel testo costituzionale e non nei regolamenti parlamentari.

Altra questione non di poco conto è quella che ha sollevato Giuditta Brunelli nella sua relazione con riferimento all'ultima parte del comma 1 dell'art.70. Il principio secondo il quale le leggi, destinate all'esame bicamerale, "ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa o da leggi approvate a norma del presente comma" è decisamente innovativo.

¹ Al termine della XV legislatura, il 17 ottobre 2007, la Commissione Affari costituzionali della Camera ha deliberato di conferire ai due relatori (Amici e Bocchino) il mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo unificato delle proposte di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (atto Camera n. 553 e abb.-A).

Le leggi bicamerali si configurano come leggi dal contenuto specifico ed omogeneo, dotate di una particolare forza passiva. Non è consentita nei loro confronti la possibilità di abrogazione tacita prevista dall'art.15 delle preleggi e possono esser modificate solo espressamente e sempre da leggi bicamerali.

Il principio è un principio di buona legislazione spesso richiamato nei pareri del Comitato per la legislazione, soprattutto con riferimento a testi normativi che esplicitamente richiedevano questo tipo d'intervento (come ad es. lo statuto dei diritti dei contribuenti).

La novità importante è rappresentata dal fatto che ora questo principio viene disciplinato per la prima volta a livello costituzionale. Naturalmente tutto questo avrà una conseguenza a livello di controllo di costituzionalità e contribuirà indubbiamente ad irrigidire la differenza tra i diversi tipi di procedimento legislativo.

Anche da questo punto di vista dunque si può dire che la semplificazione del procedimento normativo richiede una lettura non troppo superficiale e che il giudizio finale su questo obiettivo non potrà formularsi che dopo una fase di sperimentazione. Certo dovendo dare un giudizio sulla base delle premesse attuali del testo costituzionale riformato non mi sembra assolutamente facile essere ottimista.