

Rivista N°: 3/2015
III SEMINARIO A.I.C. “I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME”
Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015
DATA PUBBLICAZIONE: 04/09/2015

AUTORE: Roberto Romboli*

LE RIFORME E LA FUNZIONE LEGISLATIVA**

1. Premessa. Le “lacune” della riforma: la elevazione delle maggioranze richieste dall’art. 138 Cost.; la partecipazione dell’Italia alla Ue; le leggi organiche; la delegazione legislativa e la delegificazione. – 2. La iniziativa legislativa. Le leggi bicamerali, le leggi monocamerali e quelle monocamerali “speciali”. – 3. Il procedimento legislativo “a data certa” e la nuova disciplina costituzionale del decreto-legge. – 4. Il controllo dei vizi procedurali e la insufficienza delle attuali vie di accesso al Giudice costituzionale. Il controllo in via preventiva della legge elettorale della camera e del senato e la supposta “prima applicazione” dello stesso.

1. Premessa. Le “lacune” della riforma: la elevazione delle maggioranze richieste dall’art. 138 Cost.; la partecipazione dell’Italia alla Ue; le leggi organiche; la delegazione legislativa e la delegificazione.

Il mio intervento, secondo le indicazioni ricevute dal direttivo dell’Associazione, ha lo scopo di introdurre il dibattito in ordine al tema della funzione legislativa nel progetto di riforma costituzionale attualmente in discussione davanti alle camere, ad esclusione dell’aspetto relativo ai rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale di cui si occupa invece il collega Serges.

L’esposizione si articolerà in quattro parti: la prima relativa ad una breve segnalazione di “quello che non c’è” nella riforma e che invece, a mio avviso, ci potevamo attendere che ci fosse; la seconda concernente i “nuovi” procedimenti legislativi, conseguenti alla fine del bicameralismo paritario ed alla previsione quindi di leggi monocamerali di diverso tipo, accanto all’ipotesi, ormai residuale, di leggi bicamerali; la terza riguarderà invece due istituti

* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Pisa.

** Lo scritto è destinato al libro-homenaje al prof. Lucio Pegoraro, *La ciencia del derecho constitucional comparado*, ed. Porrúa (Messico).

tra loro certamente collegati, quali l'introduzione di un procedimento legislativo "a data certa" e la riforma della disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza; la quarta infine sarà dedicata a qualche osservazione in ordine ai controlli sulla funzione legislativa ed in particolare al giudizio preventivo di costituzionalità della Corte costituzionale sulla legge elettorale previsto dalla riforma in esame.

Iniziando dalle "lacune", una prima ed importante riguarda il procedimento di revisione costituzionale.

A seguito della esperienza referendaria del 25-26 giugno 2006 due erano le conseguenze che, quasi unanimemente, se ne erano tratte: a) le riforme costituzionali non dovranno più essere "riforme di maggioranza"; b) le riforme costituzionali dovranno esprimersi attraverso modifiche specifiche, abbandonando l'idea della grande riforma organica e, di conseguenza, il referendum facoltativo ed oppositivo verrà ad avere un oggetto necessariamente "omogeneo".

Specie con riguardo alla prima, era stato sottolineato come quello della modifica dell'art. 138 Cost. appariva come l'intervento di riforma più urgente¹, allo scopo di rendere il procedimento maggiormente garantista e di "mettere in sicurezza" la Costituzione, rafforzandone la rigidità, contro la possibilità di riforme a colpi di maggioranza².

Allo scopo la proposta avanzata fu quella di elevare le maggioranze attualmente richieste, anche in considerazione del mutato sistema elettorale, non più a carattere proporzionale quale quello tenuto dal Costituente a base delle prescritte maggioranze³, con l'intento garantistico, come scrisse Leopoldo Elia, del "non indurci in tentazione".

Una simile esigenza, nonostante la fresca approvazione di una legge che può assegnare un cospicuo premio di maggioranza, pare aver perso di significato per gli attuali riformatori costituzionali che non prevedono alcuna modifica dell'art. 138 Cost.⁴

Una sorta di modifica "sostanziale" del procedimento di revisione costituzionale potrebbe essere considerata l'affermazione più volte ripetuta, anche in sedi istituzionali, dal presidente del consiglio Renzi e dal ministro per le riforme Boschi, secondo la quale il gover-

¹ Cfr. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, Presidenza del consiglio dei ministri. Dipartimento delle riforme istituzionali, Seminario di Firenze 25 settembre 2006, www.astridonline.it/Dossier:riforme_istituzionali.

² Così BASSANINI, *La Costituzione e le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Il Mulino*, 2006.

³ In ragione della stretta connessione tra la riforma del sistema elettorale e quella del procedimento di revisione costituzionale era anche stata avanzata l'ipotesi di mettere nello stesso pacchetto (nel senso di discutere insieme) la modifica della legge elettorale e la riforma delle maggioranze richieste dall'art. 138 Cost. (AZZARITI, *Legge elettorale, basterebbe poco*, in *Il Manifesto* 11 gennaio 2007).

⁴ Sottolineano la cosa pure E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 203 ss.; SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in CARDONE (cur.), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, 129 ss.

Secondo CATELANI, *Riforme costituzionale: un compromesso in una logica unitaria*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 2/2014, 8, la volontà di non modificare l'art. 138 Cost. sarebbe alla base dell'attribuzione alle leggi bicamerali (e quindi anche all'approvazione del senato in posizione paritaria) delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

no si impegnerebbe “comunque” a garantire che la riforma sia sottoposta a referendum popolare.

Tale promessa appare da un lato impossibile da rispettare, qualora la riforma sia approvata con il voto favorevole dei due terzi dei componenti l'assemblea (almeno che non si intenda operare affinché quel risultato non si raggiunga), mentre se vuol significare che, in caso di approvazione a maggioranza assoluta, la maggioranza governativa che ha voluto e votato la riforma, chiederà comunque il referendum⁵, ciò determinerebbe un chiaro ed evidente stravolgimento del ruolo assegnato dai costituenti al referendum costituzionale dell'art. 138 Cost.⁶.

Una seconda “lacuna” riguarda la mancanza di una disposizione costituzionale relativa alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, con la previsione di procedimenti volti a consentire le conseguenti limitazioni di sovranità e un miglior raccordo tra governo e parlamento.

Da più parti e da tempo infatti sono stati posti in rilievo i problemi di coordinamento che pone la scelta, fondata sull'art. 11 della Costituzione, di dare esecuzione al Trattato istitutivo, al Trattato di Lisbona o al recente Fiscal Compact attraverso una legge ordinaria⁷.

Una terza “lacuna” può essere indicata nella mancata previsione della tipologia delle leggi organiche, quale legge che viene a collocarsi, sull'esempio della esperienza francese e spagnola, tra la Costituzione e la legge ordinaria⁸.

⁵ Una simile anomalia si è verificata in occasione del referendum costituzionale del 2001 sulla riforma del titolo V, il quale fu infatti richiesto anche dalla stessa maggioranza di centrosinistra che aveva votato in parlamento la riforma.

Per la sottolineatura di tale anomalia v. PASSAGLIA, *Il referendum costituzionale*, in PANIZZA, ROMBOLI, *L'attuazione della Costituzione*, Pisa, 2006, 3° ediz., 265 ss.

⁶ Il referendum costituzionale verrebbe così a perdere il carattere “oppositivo” e di minoranza, che discende chiaramente dal modello costituzionale, per assumere quello di referendum confermativo della scelta politica operata dalla maggioranza dei rappresentanti. Esso infatti, data la sua indefettibilità (non deve essere richiesto, non viene escluso qualunque sia la maggioranza parlamentare che approva la legge costituzionale) viene ad assumere il ruolo di una terza approvazione del medesimo testo, una sorta di “sanzione regia”, in un significato molto simile a quello espressamente escluso dall'Assemblea costituente. Il referendum previsto nelle leggi costituzionali sopra indicate acquisisce, atteggiandosi quale referendum-questione di fiducia nei confronti di un gruppo politico, natura e carattere plebiscitari, in quanto strumentale ad una gestione autoritaria del potere di governo che sollecita una adesione popolare non consapevole e chiara. Cfr., tra gli altri, PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Referendum*, a cura di Luciani e Volpi, Bari, 1992, 119; ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di Ripepe e Romboli, Torino, 1995, 88 ss.; SCIACCA, *Revisione di maggioranza e “qualità” della Costituzione*, www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma, 2.

⁷ Cfr., tra gli altri, TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014.

⁸ La relazione svolta dalla Commissione Quagliariello (c.d. commissione dei “saggi”) aveva concluso per la previsione di leggi organiche, con il compito di disciplinare materie puntualmente individuate nella Costituzione, le quali avrebbero dovuto essere approvate dalla sola camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei componenti ed avrebbero potuto essere modificate solo in forma espressa e attraverso altra legge organica (v. Commissione per le riforme costituzionali, presieduta da Quagliariello, *Per una democrazia migliore*. Relazione finale e

Le leggi organiche – a volte inconsapevolmente accostate o in qualche caso addirittura confuse con le leggi bicamerali – trovano, come noto, il loro elemento qualificante nella necessità di essere approvate da una maggioranza qualificata, superiore a quella relativa.

In conseguenza di ciò ne deriva un potenziamento di tali fonti sotto due aspetti: quello di poter essere utilizzate come parametro nei giudizi di costituzionalità sulle leggi, attraverso la tecnica della norma interposta e quella di sottrarre le materie riservate a tale fonte alle scelte della semplice maggioranza politica del momento.

Se riflettiamo solo su alcuni aspetti della nostra recente esperienza, ci rendiamo facilmente conto dell'utilità dell'istituto, basti pensare ad esempio alla possibilità di utilizzare la legge n. 400 del 1988 come norma interposta che avrebbe, tra l'altro, anticipato l'effetto che la riforma adesso, come vedremo, intende raggiungere attraverso la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza.

Oppure, sotto il secondo aspetto, alle vicende che hanno caratterizzato in un determinato periodo la riforma dell'ordinamento giudiziario (c.d. legge Castelli), cui è seguita una controriforma (c.d. legge Mastella), nonché un tentativo di riformare in radice la controriforma (c.d. riforma epocale della giustizia del governo Berlusconi). L'attribuzione della materia ad una legge organica, avrebbe evitato che ogni maggioranza tentasse di dettare una diversa disciplina dell'ordinamento giudiziario. Lo stesso potrebbe dirsi ovviamente per molte altre materie, a partire da quella elettorale.

Infine non può non destare stupore in quanti da tempo si sono occupati dell'argomento, l'assenza di qualsiasi intervento in materia di delega legislativa, decreto legislativo e delegificazione, per la quale basterebbe accennare ai problemi relativi ai limiti al ricorso alla delega, ai caratteri della stessa, nonché al controllo parlamentare oppure al fenomeno dei decreti correttivi o ancora al procedimento e limiti alla delegificazione⁹.

2. La iniziativa legislativa. Le leggi bicamerali, le leggi monocamerali e quelle monocamerali “speciali”.

Per quanto concerne il procedimento legislativo, con riguardo alla iniziativa legislativa viene discutibilmente mantenuto l'art. 71, 1° comma, Cost. nella sua versione attuale, la quale riconosce in generale l'iniziativa per qualsiasi tipo di legge “a ciascun membro delle camere” e pertanto a ciascun senatore, nonostante il diverso ruolo e competenza attribuiti al senato dalla riforma, che rendono tale legittimazione poco comprensibile e giustificabile¹⁰.

documentazione, Presidenza del consiglio dei ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2013, 41-42).

⁹ Evidenziano la “lacuna” anche TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014 e SIMONCINI, *Le fonti del diritto* cit.

¹⁰ Pare cadere in errore ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio costituzionale*, aprile 2014, la quale osserva che ciascun senatore non avrebbe il potere di presentare disegni di legge alla camera.

Per l'*iniziativa legislativa popolare* il numero di firme necessarie viene triplicato, elevandolo dalle attuali cinquantamila a centocinquantamila, senza che in realtà vi sia una reale valorizzazione della stessa, non potendosi, a mio avviso, considerare tale il mero rinvio al regolamento parlamentare a disciplinare i tempi, le forme ed i limiti della discussione e deliberazione conclusiva sulle proposte di iniziativa popolare¹¹.

Poco chiaro risulta in proposito il secondo comma aggiunto all'art. 71 dalla riforma, in base al quale "il senato può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso la camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data di deliberazione del senato della repubblica".

Ci si è infatti interrogati se trattasi di un potere di iniziativa riconosciuto al senato, come potrebbe desumersi dal suo inserimento nell'art. 71 Cost. oppure di un mero potere sollecitatorio avente ad oggetto disegni di legge già pendenti davanti alla camera¹².

Del tutto chiara era invece in proposito la soluzione prospettata dalla Commissione Quagliariello, in base alla quale il potere di iniziativa doveva essere riconosciuto ad ogni senatore solo nel caso di leggi bicamerali, riconoscendo però al senato la possibilità di presentare progetti di legge alla camera da parte di tre quinti dei senatori, con l'obbligo per la camera di esprimere il voto finale entro centoventi giorni.

Nel caso invece del riformato art. 71, 2° comma, Cost. qualora dovesse ritenersi che esprime un potere di iniziativa, esso risulterebbe del tutto illogico, dal momento che la stessa possibilità viene riconosciuta dal comma precedente a qualsiasi senatore, mentre se la disposizione intendesse indicare solo un potere sollecitatorio del senato altrettanto illogico parrebbe, a tal fine, la richiesta di una maggioranza assoluta dei senatori.

Il superamento del bicameralismo paritario e la previsione comunque di una competenza legislativa in capo al senato ha determinato la previsione di tutta una serie di differenti procedimenti, analiticamente di recente analizzati da Emanuele Rossi, che ha parlato in proposito di un vero e proprio "ginepraio".

Dall'accurato esame di Rossi risultano nove differenti procedimenti e precisamente: il procedimento bicamerale; quello monocamerale, con la possibilità per il senato di richiedere modifiche o integrazioni; quello monocamerale con ruolo rinforzato per il senato nel caso di leggi espressive della c.d. clausola di supremazia; quello particolare relativo ai disegni di

In proposito invece TARCHI (*Il disegno di legge di riforma costituzionale cit.*) osserva come manca una regolamentazione che disciplini come un soggetto estraneo alla camera possa presentare un'iniziativa alla camera stessa.

¹¹ Di diverso avviso è invece PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/23014, il quale sottolinea la funzione garantista della previsione citata nel testo, la quale tenderebbe ad assicurare in ogni caso la conclusione in sede parlamentare del procedimento.

¹² Prospettano le due ipotesi interpretative ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale cit.*; TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta cit.* e E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato cit.*, il quale rileva come il termine di sei mesi entro il quale la camera deve decidere deve considerarsi di natura ordinatoria e come il relativo obbligo sia comunque privo di qualsiasi sanzione.

legge, ai sensi dell'art. 81, 4° comma, Cost.; quello abbreviato per ragioni di urgenza; quello "a data certa"; quello relativo a leggi di conversione di decreti-legge; quello per le proposte di legge di iniziativa popolare ed infine quello conseguente alla richiesta del senato, ai sensi dell'art. 71, 2° comma, Cost.¹³.

In questa sede intendo limitarmi a sottolineare solamente alcuni aspetti maggiormente controversi dei previsti procedimenti legislativi.

Iniziando con quello relativo alle *leggi bicamerali*, da sottolineare che le materie indicate nel "nuovo" art. 70, che prevede le ipotesi in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere, debbono ritenersi tassative¹⁴, mancando il riferimento a "altre ipotesi previste dalla Costituzione". Tali materie, come sottolineato¹⁵, sono aumentate nei vari passaggi parlamentari, mentre nel testo presentato dal governo erano limitate alle sole leggi costituzionali¹⁶.

Scorrendo le differenti materie riservate alla legge bicamerale risulta davvero arduo individuare una ratio unitaria, che giustifichi tale scelta, ovviamente da porre in stretta relazione al ruolo che la riforma intende assegnare al senato riformato.

Proprio l'incertezza in ordine a tale ultimo aspetto rappresenta la principale ragione della rilevata difficoltà di indicare la *ratio* unitaria¹⁷, come sembrano dimostrare le opposte

¹³ E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato* cit.

¹⁴ Queste le materie: leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali; leggi di attuazione di disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche; referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all'art. 71 Cost.; leggi sull'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; legge contenente norme generali, le forme ed i termini di partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Ue; casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'art. 65 Cost.; leggi di cui agli art. 57, 6° comma (l. elettorale senato); 80, 2° periodo (leggi di ratifica dell'appartenenza dell'Italia alla UE); 114, 3° comma (Roma capitale); 116, 3° comma (regioni ordinarie ad autonomia differenziata); 117, 5° e 9° comma (regioni e UE, regioni e competenza internazionale); 119, 6° comma, (comuni e città metropolitane e regioni: patrimonio attribuito secondo principi determinati dalla legge dello stato); 120, 2° comma (potere sostitutivo dello stato: legge che disciplina i poteri sostitutivi); 122, 1° comma (legge che stabilisce l'equilibrio uomo-donna nella rappresentanza); 132, 2° comma (separazione ed aggregazione di un comune da una regione all'altra).

¹⁵ D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, 26 giugno 2015, n. 2, 7, il quale parla di un risultato cospicuo ed esprime in proposito un giudizio complessivamente positivo per il risultato finale.

¹⁶ Nel progetto di riforma costituzionale elaborato dalla Commissione Bicamerale D'Alema, le materie riservate al procedimento bicamerale erano le seguenti: disciplina degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale; istituzione e disciplina delle authority; elezioni nazionali ed europee; diritti fondamentali e politici e libertà inviolabili; informazione e comunicazione radiotelevisiva; norme penali, processuali, ordinamenti giudiziari e ordinamento delle giurisdizioni; amnistia e indulto; leggi elettorali, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e province; leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di delegazione nelle suddette materie.

¹⁷ E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato* cit., distingue le materie riservate alle leggi bicamerali in quattro categorie: a) leggi attinenti al solo livello nazionale (referendum, minoranze); b) leggi che riguardano direttamente l'ordinamento regionale e l'esercizio delle funzioni regionali; c) leggi che riguardano l'ordinamento degli enti locali; d) leggi concernenti ambiti di rilevanza sia regionale che statale. La conclusione è nel senso di una grande difficoltà a ricostruire le ragioni di certe inclusioni o di certe esclusioni.

soluzioni prospettate in dottrina, come specchio di una differente valutazione del ruolo del nuovo senato.

Alcuni infatti hanno ritenuto eccessive le materie indicate nell'art. 70 e proposto quindi di ridurle ai casi in cui appaia evidente il collegamento con gli interessi regionali¹⁸, mentre altri, al contrario, hanno espresso l'avviso che le stesse debbano essere ampliate, ricomprendendovi ad esempio anche la legge sull'amnistia e l'indulto, quella sullo stato di guerra, la legge sulla cittadinanza, la legge di conversione di decreti-legge, l'ordinamento della presidenza del consiglio ed altre¹⁹.

Per le leggi bicamerali è poi previsto uno *status* particolare nel senso che le stesse debbono avere un oggetto proprio e possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi bicamerali, mentre nessun accorgimento è stato previsto, come invece in occasione di altri progetti di revisione costituzionale, allo scopo di evitare la *navette* parlamentare senza limiti, ad esempio attraverso la previsione di un organo misto (deputati e senatori) con il compito di conciliazione²⁰.

La previsione di materie riservate alla legge bicamerale con competenza della legge monocamerale per tutte le altre, pone all'evidenza, al pari di quanto verificatosi nei rapporti tra legge statale e legge regionale, un problema di interpretazione della disposizione costituzionale al fine di individuare in concreto quale sia la competenza (bi o monocamerale).

La riforma stabilisce, all'art. 70, 6° comma, Cost., che "i presidenti delle camere decidono d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti".

Una soluzione quindi, quella della intesa, priva di alternative, quale ad esempio poteva essere la previsione di un comitato paritetico²¹, nell'ipotesi in cui l'intesa non si realizzi.

Nella riforma costituzionale approvata dal parlamento nel 2005 e poi bocciata l'anno successivo dal corpo elettorale, era ugualmente prevista, per decidere sulle eventuali questioni di competenza, l'intesa fra i presidenti delle camere, precisando però la possibilità per

Sottolineano la difficoltà di individuare una ratio unitaria altresì LIETO, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 7 novembre 2014, n. 4; D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Riv. AIC*, 26 giugno 2015, n. 2.

¹⁸ In tal senso ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale* cit.; DAL CANTO, *Intervento*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014.

¹⁹ Così PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, settembre 2014; PERTICI, *La riforma del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014.

²⁰ CARLI (*Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014), con riguardo alle leggi bicamerali su temi regionali, suggerisce di prevedere meccanismi che impongano il confronto tra le ragioni delle autonomie e quelle dell'unità, attraverso la nomina di un comitato di conciliazione paritetico che rediga un testo sul quale raccogliere l'accordo delle parti, in assenza del quale deciderà la camera.

²¹ In tal senso SIMONCINI, *Le fonti del diritto* cit.

Nella riforma costituzionale approvata dalle camere nel 2005 era previsto: "se un disegno di legge non è approvato dalle due camere nel medesimo testo, i presidenti delle due camere possono convocare, d'intesa tra di loro, una commissione, composta da trenta deputati e da trenta senatori, secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due camere, incaricata di proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due assemblee".

gli stessi di deferire la decisione ad un comitato paritetico (quattro deputati e quattro senatori, da loro designati), nonché che la decisione dei presidenti o del Comitato “non è sindacabile in alcuna sede”.

Quest’ultima previsione aveva suscitato molti dubbi di conformità alla disciplina generale sul controllo di costituzionalità della legge, per la limitazione introdotta.

La stessa non è stata ripetuta dalla riforma in esame, per cui il vizio di competenza potrà essere fatto valere senza dubbio attraverso la via incidentale, come pure forse da parte della regione attraverso la via principale se possa presentarsi come vizio che determina una limitazione della competenza regionale costituzionalmente garantita. Si potrebbe poi configurare un conflitto di attribuzioni fra poteri dello stato sollevato da parte del senato nei riguardi di una legge monocamerale su materia da questi ritenuta di competenza bicamerale.

Per quanto concerne invece le *leggi monocamerale*, il procedimento “normale” prevede che ogni disegno di legge approvato dalla camera sia immediatamente trasmesso al senato, il quale, entro dieci giorni, può richiedere di esaminarlo, su richiesta di almeno un terzo dei suoi componenti. Se ciò avviene il senato ha poi trenta giorni per deliberare proposte di modifica sulle quali la camera dei deputati si pronuncia in via definitiva²².

Dalla formulazione della norma parrebbe doversi innanzi tutto derivare che il senato debba deliberare specifici emendamenti e non generiche richieste, le quali dovrebbero essere poi elaborate in forma di articolato da parte della camera²³. Nella seconda ipotesi verrebbe riconosciuto alla camera un notevole margine di discrezionalità nell’interpretare la richiesta del senato.

Si è posto altresì il problema se la camera, in sede di esame degli emendamenti proposti dal senato, possa modificare, anche radicalmente, il testo originariamente approvato o debba al contrario limitarsi a pronunciarsi in ordine alle richieste del senato e, in caso di risposta affermativa al primo aspetto, se il senato possa richiedere un nuovo esame della parte “nuova”, non connessa alla richiesta di emendamenti.

Sul primo aspetto ritengo che difficilmente si possa escludere il potere della camera, in sede di riesame, di modificare, anche in maniera consistente, il testo originariamente approvato.

Questo, come stato rilevato²⁴, potrebbe dar luogo ad abusi e ad un possibile aggiramento, da parte della camera, del potere di esame e di emendamento del senato.

²² In senso forse eccessivamente svalutativo del potere di emendamento del senato, si è espresso PISANESCHI (*Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014, il quale ritiene assai improbabile che la camera, direttamente rappresentativa, la quale ha approvato una legge, decida poi di modificarla su richiesta di un consesso di sindaci e consiglieri regionali, con chiara sconfessione di una scelta politica già affettuata. In senso opposto DAL CANTO, *Intervento cit.*, a giudizio del quale non è affatto irrilevante il potere di richiedere una nuova decisione su alcuni aspetti della legge, specie con riguardo alla responsabilità che la camera si assume, attraverso la riapprovazione, nei riguardi dell’opinione pubblica.

²³ Pone il problema E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato cit.*

²⁴ Cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato cit.*

Ad evitare questo effetto credo che la lettera della disposizione consenta di ritenere possibile una seconda richiesta di esame da parte del senato per la parte “nuova”, dal momento che l’ art. 70, 3° comma, Cost., prevede che “il senato della repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, *sulle quali la camera dei deputati si pronuncia in via definitiva*”.

Il carattere definitivo della decisione della camera viene quindi espressamente limitato alla deliberazione della camera sulle proposte di modifica e non quindi sulla parte “nuova”, la quale dovrebbe seguire il regime della prima approvazione.

Con riguardo invece ai *procedimenti monocamerali “speciali”*, pare il caso di segnalare quello previsto dal nuovo art. 70, 4° comma, Cost. relativo alle leggi con cui lo stato decide di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale (c.d. clausola di supremazia).

In questo caso, in deroga alla regola generale, non è necessaria la richiesta di esame da parte del senato, in quanto lo stesso “è disposto”, in modo quindi automatico, “nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione”.

Qualora le proposte di modifica del senato siano approvate dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti, la camera può non conformarsi solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.

La formulazione non certo impeccabile della disposizione pone alcuni problemi interpretativi.

Il primo riguarda la possibilità per il senato di proporre modifiche solo a maggioranza assoluta, con esclusione quindi di farlo con una maggioranza relativa. Mi parrebbe doversi concludere sul punto nel senso che il senato possa presentare emendamenti anche a maggioranza semplice, mentre l’effetto indicato (necessità della camera di respingere le modifiche a maggioranza assoluta) è valido solo per le proposte senatoriali approvate a maggioranza assoluta.

Il secondo concerne l’ipotesi in cui la camera non raggiunga la maggioranza richiesta (assoluta) per non conformarsi alle modificazioni proposte, ma ad esempio la maggioranza semplice.

In questo caso potremmo ritenere che il mancato raggiungimento della maggioranza richiesta dalla norma per “non conformarsi” alle modificazioni proposte comporti l’obbligo per la camera di conformarsi, con l’effetto quindi di far ritenere approvate le modifiche proposte dal senato²⁵.

Questo parrebbe contrastare con il fatto che si tratta di una legge monocamerale, che dovrebbe escludere comunque la possibilità che la stessa, anche in parte, non sia approvata dalla camera.

²⁵ In proposito (E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato* cit.) pone quali soluzioni quella dell’abbandono del progetto in alternativa al doversi ritenere come approvata la proposta emendativa del senato, chiedendosi però se in questo caso sia comunque necessaria una approvazione della camera.

L'ipotesi in cui la proposta di modificazione, approvata a maggioranza assoluta dal senato, non venga respinto con voto della maggioranza assoluta della camera, parrebbe meglio far concludere per la mancata approvazione della legge e quindi per la impossibilità di procedere alla sua promulgazione²⁶ e, nel caso in cui invece lo fosse, la legge sarebbe impugnabile davanti alla Corte costituzionale per vizio del procedimento.

3. Il procedimento legislativo “a data certa” e la nuova disciplina costituzionale del decreto-legge.

Due aspetti della riforma costituzionale in esame si pongono all'evidenza tra loro in stretta connessione, intendo riferirmi al nuovo istituto del procedimento legislativo “a data certa” ed alla revisione della disciplina costituzionale relativa alla decretazione d'urgenza.

La assai nota e risalente problematica concernente il ricorso al decreto-legge da parte del governo, per la quale si è parlato nel tempo di “alluvione” oppure di “abuso” del decreto-legge o ancora di “emergenza infinita”, è stata da più parti ricollegata alla mancanza di strumenti alternativi che consentissero al governo di realizzare più agevolmente il suo programma superando le lungaggini parlamentari.

Tra questi si inserisce certamente il *procedimento “a data certa”* che vede tra le sue finalità soprattutto quella di superare l'intreccio tra decreti-legge, maxiemendamenti e questione di fiducia²⁷ che, specie negli ultimi anni, si è venuto a creare.

Tale procedimento è stato generalmente valutato, proprio per le finalità perseguite, in maniera positiva, anche se, a giudizio di alcuni, sarebbe stato forse preferibile non inserire la previsione direttamente nella Costituzione e comunque sarebbe da considerare ingiustificata la presenza contemporanea dello stesso e dello strumento del decreto-legge²⁸.

Una parte della dottrina ha in proposito espresso un giudizio negativo nella considerazione che il nuovo impianto complessivo (comprensivo quindi del voto “a data certa”) determina un eccessivo potenziamento del governo a tutto scapito della dialettica parlamentare e quindi del ruolo del parlamento²⁹.

²⁶ Nello stesso senso PISANESCHI, *Brevi osservazioni* cit.

²⁷ In proposito E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in CARDONE (cur.), *Le proposte di riforma* cit., 301 ss.

²⁸ Così TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale* cit.; in senso contrario invece si è espresso E. LONGO (*Procedure legislative abbreviate* cit.) il quale ritiene preferibile, in quanto più sicura, una riforma della Costituzione rispetto ad una più modesta riforma dei regolamenti parlamentari.

²⁹ In tal senso v., tra gli altri, CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del titolo V della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 12/2014, il quale osserva come la debolezza degli esecutivi nell'attuare il programma di governo deriva principalmente dalla difficoltà del sistema dei partiti e non dalla mancanza di idonei strumenti procedurali; AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *costituzionalismo.it/notizie/648*, che denuncia un evidente squilibrio dovuto all'aumento dei poteri governativi ed alla mancanza di misure di garanzia.

Al contrario ANZON (*Il progetto di riforma costituzionale* cit.) esclude che possa parlarsi di uno strapotere governativo e di un complessivo disegno autoritario, come pure PUCCINI (*La riforma del bicameralismo* cit.) che

Il nuovo art. 72, 7° comma, Cost. prevede la possibilità per il governo di chiedere alla camera che un disegno di legge, ritenuto essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'odg. La camera, entro cinque giorni, deve deliberare in proposito e, in caso di accettazione, la pronuncia definitiva della camera deve intervenire entro settanta giorni dalla suddetta deliberazione³⁰.

Tale procedimento "speciale" determina la riduzione alla metà dei termini per la richiesta di esame e la presentazione di emendamenti da parte del senato, mentre il termine di settanta giorni può essere prolungato di ulteriori quindici giorni, in considerazione dei tempi di esame della commissione e della particolare complessità del disegno di legge.

È infine previsto un rinvio al regolamento parlamentare per la disciplina delle modalità e dei limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge.

Il nuovo art. 72, 7° comma, prevede alcuni limiti al possibile utilizzo del procedimento "a data certa", specificando che lo stesso non può essere richiesto, e quindi utilizzato, per le materie riservate alla competenza della legge bicamerale, che richiede un intervento del senato in condizioni di parità rispetto alla camera, nonché comunque per le leggi in materia elettorale, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di amnistia e di indulto, di bilancio, ai sensi dell'art. 81, 6° comma, Cost.

Al contrario non si è ritenuto necessario inserire in Costituzione un limite numerico al ricorso a tale procedimento, come invece consigliato dalla relazione della commissione Quagliariello³¹, né di escludere in questi casi la possibilità di porre, da parte del governo, la questione di fiducia.

La richiesta del governo di seguire il procedimento speciale in discorso deve essere previamente "accettata", entro cinque giorni, dalla camera a seguito di una valutazione, certamente di natura politica, che dovrà comunque tenere conto del rispetto dei limiti di materia appena ricordati, della omogeneità del disegno di legge e pure della sua complessità, anche con riguardo alla possibilità di un ampliamento dei tempi di decisione.

Appare invece destinato a svolgere il ruolo di una mera clausola di stile³² il carattere essenziale per l'attuazione del programma di governo richiesto per il disegno di legge, non potendo certo la camera sindacare una simile indicazione fatta da parte del governo.

ritiene eccessiva la enfattizzazione del rafforzamento della maggioranza e del corrispondente indebolimento delle garanzie.

³⁰ Si è quindi preferito stabilire un termine specifico, valido quindi per qualsiasi disegno di legge, rispetto alla previsione di un termine lasciato alla indicazione del governo in base alle caratteristiche specifiche del disegno di legge.

Nel progetto predisposto dalla Bicamerale D'Alema (art. 95, 4° comma, Cost.) si prevedeva che "il governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'odg di ciascuna camera e sia votato entro una data determinata, secondo modalità stabilite dai regolamenti".

³¹ Nella relazione finale si precisa che "la richiesta [di voto a "data certa"] può essere avanzata per un numero di disegni di legge determinato dal regolamento della camera dei deputati".

³² In senso analogo anche DI MARIA (*I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *Forumdiquaderniconstituzionali.it*), la quale rileva come il controllo della camera dovrebbe avere ad oggetto il nesso funzionale e la sua intensità e che comunque la camera potrebbe valutare anche elementi diversi, quale ad esempio il ricorso troppo frequente all'istituto.

Trattandosi di un procedimento il quale deve concludersi entro un termine prefissato (settanta giorni, prorogabili per altri quindici), inevitabile chiedersi che cosa accada per l'ipotesi in cui questo termine non sia osservato.

Parrebbe doversi escludere la conseguenza secondo cui lo spirare del termine produrrebbe una sorta di "decadenza" della camera dal potere di decidere, dovendo il procedimento riprendere dall'inizio, così come pure da escludere parrebbe, in caso di voto della camera oltre i termini previsti, l'esistenza di un vizio del procedimento denunciabile davanti alla Corte costituzionale.

La scadenza del termine infatti, a mio avviso, non impedirebbe alla camera di decidere comunque e non determinerebbe alcun vizio denunciabile in sede giurisdizionale, ma solo la possibilità di farlo valere in sede politica nei rapporti tra la camera ed il governo, pur se questo, a giudizio di alcuni³³, produrrebbe una trasformazione del procedimento "a data certa" in un procedimento "a data sperata".

Con riguardo alla nuova *disciplina costituzionale del decreto-legge* la riforma segue, con piccole modifiche ed integrazioni, la normativa già contenuta nell'art. 15 della legge 400/1988 con l'intento quindi di costituzionalizzarne il contenuto.

Seguendone quindi anche l'ordine, viene escluso l'utilizzo del decreto-legge per determinate materie, come pure che lo stesso possa avere certi contenuti o finalità, stabilendo altresì, in positivo, la necessaria presenza di alcuni caratteri.

Di natura innovativa, rispetto alla l. 400, sono invece le previsioni relative alla legge di conversione, relativamente al potere di emendamento ed ai tempi entro i quali la legge deve essere approvata.

Circa le materie viene escluso il ricorso alla decretazione d'urgenza con riguardo alle materie oggetto di riserva di assemblea (art. 72, 5° comma, Cost.), tra le quali la riforma aggiunge la legge di conversione di decreti-legge e specifica – prendendo atto delle avvenute violazioni della stessa previsione contenuta nella legge 400 - che l'esclusione della materia elettorale non riguarda la organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni.

Quanto a contenuti e finalità viene esclusa la possibilità di reiterare decreti non convertiti³⁴, di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi e di ripristinare l'efficacia di norme di legge e atti aventi forza di legge dichiarati dalla Corte incostituzionali per vizi non attinenti al procedimento³⁵.

³³ Così E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato* cit.

³⁴ Con ciò seguendo la giurisprudenza costituzionale e quindi non riproducendo la specificazione contenuta nella l. 400 che vietava la reiterazione solo per il caso in cui la conversione fosse stata esplicitamente negata con il voto di almeno una camera.

³⁵ Viene quindi costituzionalizzata la formula, tutt'altro che felice, impiegata nella l. 400, come da tempo fatto presente da attenta dottrina (v. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del governo nella legge n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 1490).

Il limite in questione vale ovviamente per tutte le fonti primarie alle quali si impone il rispetto del giudicato delle sentenze di incostituzionalità, per cui l'unico significato è quello di stabilire in positivo che, nel caso in cui la

Con riguardo invece ai caratteri è previsto che i decreti-legge debbono contenere misure di immediata applicazione, di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Venendo alle innovazioni, rispetto a quanto già previsto nella l. 400, esse riguardano la legge di conversione, rispetto alla quale è previsto che “nel corso dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all’oggetto o alle finalità del decreto”. In questo caso si tratta di una costituzionalizzazione di quanto di recente sostenuto dalla Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di precisare che “le camere possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo” (ord. 34/2013).

L’altra innovazione concerne i tempi entro i quali la legge di conversione deve intervenire, attraverso la previsione per cui, in caso di rinvio della legge stessa da parte del Presidente della repubblica ai sensi dell’art. 74 Cost., il termine di sessanta giorni è prorogato di altri trenta.

La previsione appare senz’altro utile allo scopo di consentire più agevolmente il controllo del Capo dello Stato il quale, ad evitare il pressoché sicuro effetto della decadenza del decreto, potrebbe essere indotto a non esercitare il suo potere di rinvio³⁶.

Secondo alcuni in questi casi il rinvio presidenziale sarebbe da ritenere addirittura inammissibile, in quanto la Costituzione escluderebbe che il rinvio possa trasformarsi in un veto assoluto, per cui esso deve consentire la possibilità di una nuova deliberazione da parte delle camere e se questa risulta esclusa *a priori*, causa la mancanza del tempo necessario, verrebbe a mancare il presupposto per il rinvio, pena lo stravolgimento del modello e la trasformazione di uno strumento di controllo in uno a carattere sostanzialmente deliberativo³⁷.

Un delicato problema interpretativo si pone con riguardo al ricorso alla decretazione d’urgenza per materie riservate alla legge bicamerale.

Fuori dubbio che in questi casi – tranne per l’ipotesi in cui la stessa materia sia compresa anche nell’elenco di quelle escluse dalla possibile regolamentazione attraverso il decreto-legge - non sussiste alcun divieto al ricorso alla decretazione d’urgenza, dal momento che, contrariamente a quanto richiesto da parte della dottrina e previsto dal progetto della Bicamerale D’Alema, le materie riservate al procedimento bicamerale non rientrano, come tali, nel suddetto elenco.

dichiarazione di incostituzionalità sia stata pronunciata per vizi formali, è allora possibile un intervento del legislatore attraverso il decreto-legge.

Se questo è il solo significato dell’espressione ci potremmo chiedere se sia necessario (e financo opportuno) che la stessa abbia collocazione nel testo costituzionale.

³⁶ Nella prassi il rinvio della legge di conversione da parte del Capo dello Stato si è verificato durante la presidenza Cossiga (cinque volte), Scalfaro (quattro volte) e Ciampi (due volte).

Per riferimenti v. in proposito ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in RUGGERI (cur.), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della repubblica*, Torino, 2011, 39 ss.

³⁷ In tal senso CICONETTI, *Un caso di inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle camere*, in *Giur. cost.*, 2002, 3097 ss., secondo cui il Presidente della repubblica potrebbe inviare un messaggio alle camere, ai sensi dell’art. 87 Cost., indicando le ragioni che lo avrebbero spinto a rinviare la legge, se fosse stato giuridicamente possibile e richiamando il parlamento al rispetto dei tempi, tale da consentire il rinvio.

Una riprova, *per tabulas*, viene offerta dal nuovo art. 77, 2° comma, Cost., dove è previsto che il disegno di legge di conversione debba essere presentato alla camera “anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere”.

Accertata quindi la possibilità di utilizzare il decreto-legge in materie riservate al procedimento bicamerale, si pone il problema di chiarire se, in questo caso, la legge di conversione debba essere monocamerale oppure bicamerale.

La prevalente dottrina, fondandosi specificamente sulla lettera dell’art. 77 Cost. dove si fa riferimento, per la conversione, alla sola camera oppure sul fatto che tra le leggi necessariamente bicamerali non compaiano le leggi di conversione, si è espressa nel primo senso³⁸.

Ritengo invece che sia possibile, e preferibile, una differente lettura, specie nella considerazione che il testo degli artt. 71 e 77 sul punto non risulta certamente chiarissimo ed anzi contraddittorio.

Come posto in rilievo anche da quanti concludono pur tuttavia a favore di una legge di conversione comunque monocamerale, diverrebbe in tal modo facilmente eludibile, da parte della camera, l’obbligo di seguire il procedimento bicamerale, bastando utilizzare per le materie indicate nell’art. 70, 1° comma, Cost. il decreto-legge, con ciò venendo all’evidenza a frustrare la previsione di leggi bicamerali.

A ciò si aggiunge anche un elemento testuale, vale a dire la previsione secondo cui le leggi bicamerali possono essere abrogate, modificate o derogate “solo da leggi bicamerali”.

Qualora ritenessimo pertanto che la legge di conversione, anche quando avente ad oggetto materie riservate alla legge bicamerale, debba essere sempre monocamerale, la suddetta disposizione risulterebbe palesemente violata.

In considerazione di ciò credo che la lettura più corretta sia invece nel senso che in questi casi la legge di conversione debba essere bicamerale, con la sola differenza, rispetto alla regola generale, che il relativo disegno di legge debba essere presentato comunque alla camera³⁹.

In conclusione possiamo quindi sottolineare come, in materia di decreto-legge, la riforma ha operato come costituzione-bilancio, non facendo altro che elevare a livello di norma costituzionale quello che già era “vivente”, anche se previsto da una legge ordinaria o derivato dalla elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale.

Sicuramente trattasi di un’operazione condivisibile, dal momento che la legge 400 ha la medesima forza normativa del decreto-legge rispetto al quale pertanto non può porsi come

³⁸ Si vedano, anche se con motivazioni non del tutto coincidenti, TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale* cit.; SIMONCINI, *Le fonti del diritto* cit.; CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d’urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, AIC, Osservatorio costituzionale, giugno 2015.

³⁹ Analogamente E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato* cit., secondo cui la specificazione “anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere” chiarisce che, in questo caso, si deve necessariamente iniziare dalla camera, nonché che, a seconda della materia, la legge dovrà essere mono o bicamerale.

parametro di costituzionalità, anche in considerazione della giurisprudenza costituzionale in linea di massima contraria a riconoscere alla medesima la natura di norma interposta.

A maggior ragione questo vale per la giurisprudenza costituzionale, spesso in proposito oscillante (si pensi alla sanabilità dei vizi del decreto, al requisito della omogeneità, ai criteri di valutazione della “norma intrusa” in sede di conversione, alla legge di conversione come procedimento speciale) e comunque sempre soggetta a cambiamenti.

Se per tale aspetto la scelta può ritenersi senz’altro condivisibile, l’aver seguito la logica della costituzione-bilancio (costituzionalizzazione dell’esistente per dare ad esso stabilità) porta a chiederci se possiamo ritenere che l’esistente sia anche soddisfacente per la soluzione dei molti problemi sollevati in ordine all’utilizzo dello strumento della decretazione d’urgenza.

Stando a recenti ed approfondite analisi⁴⁰ parrebbe doversi concludere in senso negativo ed allora potremmo chiederci se, a tal fine, non sarebbero state preferibili altre e diverse soluzioni.

Con riguardo all’attività di governo il superamento del bicameralismo paritario dovrebbe condurre di per sé ad uno snellimento dell’attività parlamentare, a ciò si aggiunga che è stata confermata la disposizione costituzionale in base alla quale “i regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l’urgenza”.

Si aggiunga pure la previsione *ex novo* del procedimento speciale del voto “a data certa” e della possibilità comunque da parte del governo di porre la questione di fiducia.

In questa situazione forse poteva essere chiesto al riformatore costituzionale una maggiore dose di coraggio nel risolvere l’annoso problema degli abusi connessi alla decretazione d’urgenza, da ritenere, come da anni va sostenendo Alessandro Pizzorusso⁴¹, un’assoluta anomalia tutta nostrana nel panorama comparato.

Del resto un esempio, certamente risolutore, al quale ci si sarebbe potuti ispirare era costituito dalla soluzione avanzata dal progetto finale della Bicamerale D’Alema (art. 99).

In questo infatti si stabiliva che il decreto-legge poteva disciplinare solamente le seguenti materie: “sicurezza nazionale, pubbliche calamità e norme finanziarie” e che “i decreti non possono essere modificati se non per la copertura degli oneri finanziari”.

Come appare evidente, ben altra soluzione rispetto a quella accolta nella riforma in esame e ben altre le possibilità di vedere finalmente risolti problemi del decreto-legge nel nostro paese.

⁴⁰ Cfr. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della repubblica*, Napoli, 2014.

⁴¹ PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto*, 2° edizione, Bologna-Roma, 2011, 506 ss.

4. Il controllo dei vizi procedurali e la insufficienza delle attuali vie di accesso al Giudice costituzionale. Il controllo in via preventiva della legge elettorale della camera e del senato e la supposta “prima applicazione” dello stesso.

La previsione di differenti procedimenti legislativi, con la indicazione di presupposti, termini da rispettare e quanto altro potrebbe determinare, con ogni probabilità, un deciso aumento dei casi di denuncia di leggi per vizi formali, ipotesi finora realizzatasi in un numero decisamente basso di casi e da considerarsi quasi eccezionale⁴².

Per questo potremmo chiederci se il nostro attuale sistema di giustizia costituzionale ed in particolare le vie di accesso al Giudice costituzionale siano da ritenere adeguate per questo compito⁴³.

Il tema coinvolge aspetti e contenuti del modello di giustizia costituzionale che certamente non possono essere affrontati in questa sede, per cui mi limito ad osservare che per il tipo di vizio in questione un controllo preventivo può risultare certamente più idoneo rispetto a quello successivo sulla legge e che dovremmo in questo caso individuare i soggetti legittimati ad attivare tale controllo (fra i quali parrebbe certamente necessario inserire le minoranze parlamentari).

Il controllo preventivo da parte delle minoranze parlamentari, pur presente in molte esperienze di giustizia costituzionale simili alla nostra, ha spesso sollevato obiezioni relativamente alla eccessiva politicizzazione che potrebbe derivare per l'attività della Corte, specialmente in considerazione della situazione politica italiana.

Questo rischio potrebbe ritenersi ridotto in caso di denuncia di vizi procedurali rispetto a quanto potrebbe accadere per la denuncia dei vizi di merito e comunque può forse risultare eccessiva la posizione assunta dal presidente della Corte costituzionale Crisculo nel criticare, senza alcun distinguo, l'introduzione di un controllo preventivo, sostenendo che esso tradirebbe il ruolo della Corte affidando alla stessa un ruolo di consulenza preventiva che non le spetta.

La riforma in esame prevede un controllo preventivo sulla legge, con riferimento alla sola legge elettorale del senato e della camera dei deputati.

Trattasi di materia notoriamente indicata come una delle principali “zone franche” del controllo di costituzionalità nel nostro paese⁴⁴, anche se la ragione della previsione della nuova competenza della Corte è da vedersi nella recente sentenza n. 1 del 2014 con la quale essa ha dichiarato incostituzionale la legge elettorale del 2005 (c.d. *porcellum*).

⁴² Sul tema v. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002.

⁴³ Sollevano analoghi dubbi ANZON (*Il progetto di riforma costituzionale* cit.) la quale ipotizza un accesso diretto alla Corte costituzionale da parte delle minoranze parlamentari; CERRONE (*Annotazioni sui progetti di revisione* cit.) il quale pure parla di procedure di controllo attivabili dalle minoranze; SIMONCINI (*Le fonti del diritto* cit) che propone un ricorso da parte del senato nei riguardi delle leggi monocamerale.

⁴⁴ Di recente CROCE (*Sull'opportunità dell'introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità sulla legge elettorale*, in CARDONE (cur.), *Le proposte di riforma* cit., 289 ss.) ha proposto di stabilire un ricorso diretto di carattere preventivo avente ad oggetto la legge elettorale, attivabile sia dai parlamentari che dai cittadini.

La Corte infatti ha ritenuto ammissibile la questione di costituzionalità sollevata da un cittadino per il riconoscimento dell'avvenuta lesione del suo diritto al voto ad opera della legge suddetta, affermando che leggi quale quella elettorale, che definisce le regole essenziali per il funzionamento di un sistema democratico, non possono essere immuni dal sindacato della Corte, pena il determinarsi di una zona franca e quindi di un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato⁴⁵.

Sarebbe certamente eccessivo parlare in proposito della introduzione, per via giurisprudenziale, di un ricorso diretto – caratterizzato infatti dal superamento del potere deliberativo del giudice e dall'aver spesso ad oggetto proprio le sentenze di giudici – ma certamente può ritenersi aperto un varco più ampio alle ipotesi di *lites fictae*, attraverso la sostanziale eliminazione della condizione della necessaria pregiudizialità.

Proprio rifacendosi ai principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza ricordata il tribunale di Venezia (ord. 9 maggio 2014) ha sollevato questione di costituzionalità con riguardo alla supposta incostituzionalità della soglia di sbarramento prevista dalla legge elettorale del parlamento europeo (dichiarata inammissibile da Corte cost. 110/2015) e simile risulta altresì la questione risolta con sent. 275/2014, in ordine ai criteri di attribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali in Trentino-Alto Adige.

È facile pertanto supporre che la previsione di un controllo preventivo della legge elettorale abbia avuto il chiaro intento di anticipare il giudizio della Corte e ridurre le ipotesi di questioni di costituzionalità sollevate successivamente, con evidenti conseguenze in ordine alla legittimazione del parlamento eletto (come nel ricordato caso della sentenza di incostituzionalità n. 1 del 2014) o comunque alla certezza delle regole elettorali.

Il nuovo art. 73, 2° comma, Cost. prevede infatti la possibilità che almeno un quarto dei deputati ed almeno un terzo dei senatori possono chiedere che la legge, prima di essere promulgata, sia sottoposta al controllo della Corte costituzionale.

In proposito ci si è chiesti se, a seguito del superamento del bicameralismo paritario, tale possibilità sia riconosciuta ai senatori solo con riguardo alla legge elettorale del senato ed ai deputati a quella della camera oppure entrambi possano farlo sia per l'una che per l'altra⁴⁶.

Nonostante possa apparire poco conforme al nuovo assetto costituzionale che un terzo del nuovo senato, in quanto rappresentativo delle autonomie territoriali, possa impugnare la legge elettorale della camera, monocamerale, la lettera della disposizione parrebbe non lasciare grossi dubbi in proposito, nel senso della legittimazione di entrambi i soggetti per entrambe le leggi elettorali.

⁴⁵ ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 2962 e 2979, rileva come la sent. 1/2014, al bivio tra una concezione del giudizio costituzionale in senso soggettivo ed una in senso oggettivo, ha scelto per la seconda e definisce la stessa come "la più manipolativa che la Corte abbia mai preso", sostenendo che si possa tranquillamente parlare di "legge in forma di sentenza".

⁴⁶ Per l'impostazione del problema v. PANIZZA, *Alcuni dubbi interpretativi su talune previsioni contenute nel disegno di revisione costituzionale del Governo Renzi in ordine alle garanzie costituzionali*, in *dirittifondamenti.it*, 19 giugno 2015.

Il ricorso deve essere “motivato” e presentato entro dieci giorni dalla approvazione della legge. Nella versione approvata dal senato era invece previsto che il ricorso recasse “l’indicazione degli specifici profili di incostituzionalità”.

Dovendosi dare un significato alla modifica apportata dalla camera, si deve ritenere che la motivazione del ricorso - avente all’evidenza ad oggetto rilievi di legittimità costituzionale, dal momento che la Corte non può conoscere vizi di merito – possa anche limitarsi ad indicare la violazione di individuati principi costituzionali senza la necessità di indicazioni specifiche, al pari di quelle richieste al giudice *a quo* al momento di sollevare una questione di costituzionalità in via incidentale.

È stato in proposito sostenuto che un simile ricorso sarebbe destinato ad essere dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale, in applicazione del generale principio del chiesto e pronunciato che imporrebbe quindi al ricorrente di esprimere in maniera puntuale il “chiesto”⁴⁷.

Una simile posizione si presta a diversi rilievi critici.

Innanzitutto ciò condurrebbe a ritenere la soppressione operata dalla camera assolutamente inutile, dal momento che sulla base del suddetto principio costituzionale si verrebbe in pratica a reintrodurre la specificazione invece volutamente soppressa.

Per altro verso il principio del chiesto e pronunciato è previsto dalla l. 87/1953 solo con riguardo al giudizio in via incidentale (art. 27, prima parte) e ritenuto non applicabile agli altri giudizi (in via principale e sui conflitti).

Se è vero che il nuovo giudizio in via preventiva certamente pare avvicinarsi maggiormente al giudizio (oggettivo) in via incidentale piuttosto che ai giudizi di parti (principale e conflitti), è indubbio che il primo abbia caratteristiche che certamente lo distinguono dall’incidentale e che quindi non giustificano l’automatica applicazione di un principio previsto solo per quest’ultimo.

Il ricorso pertanto potrà in concreto avere ad oggetto specifici profili di costituzionalità (certamente non vietati) oppure una denuncia in termini maggiormente generici nel senso anzidetto, tale anche da investire l’intera legge elettorale o suoi elementi portanti.

Ci potremmo chiedere se, specie nel primo caso, la Corte costituzionale sia tenuta a rispondere solamente a quanto richiestole oppure abbia la facoltà (o l’obbligo) di controllare l’intera legge⁴⁸.

In proposito parrebbe assolutamente necessario un intervento del legislatore attuativo della riforma che faccia chiarezza in ordine all’ampiezza del controllo attribuito alla Corte (⁴⁹).

⁴⁷ DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, in *ConsultaOnline*, 27 maggio 2015, fasc. II, 460 ss.

⁴⁸ In proposito CATALANO (*Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all’esame del parlamento*, in *Forumdiquadernocostituzionali.it*, 23 maggio 2015) rileva come la eliminazione della necessità di indicare specifici profili di incostituzionalità fa apparire logica la deduzione per cui, ancorchè il ricorso sia fondato su singoli aspetti, esso consente alla Corte di esaminare l’intera legge elettorale rispetto a qualsiasi parametro costituzionale

⁴⁹ In considerazione dei contenuti di una eventuale normativa di attuazione della “nuova” competenza attribuita alla Corte costituzionale sarebbe da valutare se la stessa debba essere contenuta in una legge costituzio-

La Corte costituzionale è chiamata ad intervenire “entro il termine di trenta giorni”, durante i quali il termine per la promulgazione rimane sospeso.

Il termine pare doversi ritenere di carattere ordinario, nel senso che la Corte costituzionale non decade dal potere-dovere di decidere alla scadenza dei trenta giorni, anche se la legge, trascorsi i trenta giorni, potrebbe essere promulgata senza attendere la decisione del Giudice costituzionale.

La decisione della Corte potrà verosimilmente essere sia di natura processuale che di merito, nel primo caso si potrà avere una pronuncia di inammissibilità per mancanza dei presupposti richiesti dalla Costituzione (ad esempio totale assenza di motivazione per il ricorso, numero richiesto di senatori o di deputati, impugnazione di legge diversa da quella elettorale o di normativa in materia elettorale contenuta in atti privi di forza di legge).

Nel merito la Corte potrà dichiarare la legge o alcuni contenuti della stessa incostituzionali o meno, ma potrà certamente anche procedere ad una interpretazione della legge in conformità alla Costituzione attraverso sentenze di tipo interpretativo, le quali indicano la lettura che dovrà essere data a certe disposizioni al fine di evitare la loro dichiarazione di incostituzionalità, mentre più discutibile appare l'utilizzo di decisioni a carattere additivo o sostitutivo.

La dichiarazione di incostituzionalità potrà, anche in conseguenza del contenuto del ricorso, essere sia di carattere parziale che totale.

La previsione costituzionale secondo la quale “in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata” si riferisce, a mio avviso, ad entrambe le suddette ipotesi⁵⁰.

Mi parrebbe infatti da escludere la possibilità di una promulgazione parziale, vale a dire della parte non colpita dalla dichiarazione di incostituzionalità, dal momento che la maggioranza parlamentare o della camera che ha approvato la legge potrebbe non riconoscersi nella stessa amputata di una sua parte, la quale potrebbe essere stata determinante per convincere a votarla. Per questo una nuova approvazione parlamentare o della camera mi sembrerebbe comunque assolutamente necessaria.

In mancanza di una disciplina di attuazione di questa parte della riforma, allo stato appare del tutto pacifico che la legge elettorale, pur se controllata in via preventiva, una volta promulgata ed entrata in vigore possa essere di nuovo soggetta al controllo della Corte, ad esempio attraverso la via incidentale. La decisione pronunciata dal Giudice costituzionale in via preventiva non potrà assegnare, allo stato della normativa, una patente di legittimità costituzionale alla legge elettorale e, a seconda degli aspetti sui quali la stessa si sarà espres-

nale oppure ordinaria o nelle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Vedi in proposito le osservazioni di CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali* cit.

⁵⁰ Secondo CATALANO (*Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali* cit.), mentre nel caso di incostituzionalità totale ne discende all'evidenza la impossibilità di procedere alla promulgazione, nel caso di incostituzionalità parziale la soluzione appare più difficile e cita in proposito il caso francese dove il Presidente della repubblica può, in questo caso, scegliere la promulgazione parziale o la riapprovazione parlamentare. In tal caso, all'evidenza, il Presidente, allorchè decide per la promulgazione parziale, assume la veste di legislatore.

sa, sarà invece certamente destinata a svolgere effetto di precedente in ordine alla soluzione della questione sollevata.

È stato sostenuto⁵¹ che la previsione di un controllo preventivo sulla legge elettorale avvicinerrebbe il controllo della Corte costituzionale a quello esercitato dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 74 Cost.

A parte il fatto di riguardare la sola legge elettorale, si può rilevare come al massimo solo due dei quattro elementi distintivi delle forme di controllo verrebbero a cadere, vale a dire quello della natura preventiva (e non successiva) del controllo e forse quello della non applicabilità neppure alla Corte del principio del chiesto e pronunciato, mentre certamente rimarrebbero gli altri due elementi di differenziazione, ossia il fatto che il Capo dello Stato è chiamato a svolgere un controllo su tutte le leggi che è chiamato a promulgare, mentre la Corte opera solo dietro specifico ricorso e soprattutto la diversa efficacia del rinvio presidenziale, superabile con la riapprovazione a maggioranza semplice della legge e della dichiarazione di incostituzionalità che determina la impossibilità della legge di essere promulgata e quindi di entrare in vigore⁵².

Tra le disposizioni finali della riforma una disposizione prevede una "particolare" "prima applicazione" dell'istituto del controllo preventivo sulla legge elettorale, introdotto dalla stessa riforma.

In base a tale disposizione è possibile richiedere, da parte dei soggetti indicati, di sottoporre al controllo di costituzionalità le leggi elettorali approvate nella stessa legislatura in corso alla data di entrata in vigore della riforma.

La previsione esprime chiaramente l'accordo intervenuto tra le forze politiche che sostengono la riforma di sottoporre a verifica, prima della sua applicazione, la recente legge elettorale (c.d. *Italicum*) approvata appunto nella corrente legislatura, nell'ambito della quale si spera che possa entrare in vigore anche la riforma costituzionale. Ciò anche in considerazione dei molti dubbi da più parti sollevati circa la conformità di tale legge ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 2014, che ha dichiarato incostituzionale la precedente legge elettorale.

Pienamente condivisibili in proposito i dubbi sollevati⁵³ in ordine alla possibilità di configurare quella appena ricordata come una "prima applicazione", dal momento che trattasi di un tipo di controllo sostanzialmente differente in molti degli aspetti essenziali e caratterizzanti.

Innanzitutto si tratterebbe di un controllo successivo e non più preventivo, essendo la legge impugnata ormai entrata in vigore, anche se non ancora applicata e applicabile (lo sarà infatti dal 1° luglio 2016). Questo comporta che difficilmente si possa pensare ad ricorso rivolto genericamente a contestarne la legittimità costituzionale, dal momento che in questo

⁵¹ DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo cit.*

⁵² Sul rapporto tra il potere di rinvio del Capo dello Stato ed il controllo di costituzionalità della Corte costituzionale v. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi cit.*, 52 ss.

⁵³ Cfr. PANIZZA (*Alcuni dubbi interpretativi cit.*) il quale parla di una disciplina transitoria difficilmente definibile come tale.

caso la sentenza della Corte non avrà l'effetto di impedire la promulgazione della legge, ma quello di dichiarare la incostituzionalità di alcune parti della legge, con il risultato di poter modificare il contenuto della stessa a seguito della eliminazione della parte dichiarata appunto incostituzionale.

Al proposito varrà pertanto quanto la Corte costituzionale ha affermato nella ricordata decisione n. 1 del 2014, vale a dire che la stessa Corte non può procedere alla dichiarazione di incostituzionalità di una legge elettorale o di parti della medesima qualora il risultato dell'intervento demolitorio conduca ad una legge non automaticamente applicabile, data la natura di "legge costituzionalmente necessaria" della legge elettorale.