

La produzione legislativa: tra creatività e complessità

Paolo Zuddas

La disciplina della produzione legislativa rappresenta uno dei profili più innovativi e qualificanti della riforma Renzi-Boschi. Nel novellato sistema di formazione delle leggi, inoltre, si riflettono i mutamenti più rilevanti che la riforma introduce sia nel rapporto fra i poteri dello Stato (e in particolare tra il Governo e il Parlamento), sia nel rapporto tra lo Stato e le Regioni. In questa prospettiva, si illustreranno di seguito le principali novità introdotte in materia dal testo di riforma, mettendo in evidenza le principali opzioni interpretative della nuova disciplina, in connessione col nuovo ruolo che le Camere saranno chiamate ad assumere a seguito del superamento del bicameralismo paritario.

Il procedimento legislativo dal singolare al plurale

Il nuovo procedimento ordinario: la legge approvata dalla Camera con la partecipazione eventuale del Senato

La novità fondamentale introdotta dalla riforma Renzi-Boschi, con riferimento alla produzione legislativa statale, è rappresentata dalla posizione preminente che viene attribuita alla Camera dei deputati nella formazione delle leggi. Il procedimento legislativo, tranne alcuni casi specifici per cui Camera e Senato continuano a mantenere un ruolo paritario, vede infatti, in linea generale, un intervento del Senato solo eventuale.

Sembra corretto quindi partire dalla descrizione di quello che potrebbe diventare il procedimento ordinario di approvazione di una legge statale¹, considerando invece il procedimento legislativo bicamerale, che vede cioè una partecipazione di entrambi i rami del Parlamento con gli stessi poteri, come un'eccezione alla regola generale². Lo stesso testo di riforma assegna infatti formalmente l'esercizio della funzione legislativa – da intendersi, in via generale – alla sola Camera dei deputati (art. 55, quarto comma, Cost.)³, mentre il ruolo del Senato viene circoscritto, manifestandosi unicamente nel “concorrenza” all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione” (art. 55, quinto comma, Cost.).

¹ Di nuovo procedimento ordinario parla, con riguardo alla procedura in esame, A. Pisaneschi, *Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014, n. 2, 1; la formula “procedimento ordinario” compare anche in M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?* in *Federalismi.it*, 25 maggio 2016, 6; cfr. altresì G. Scaccia, *Audizione innanzi alla I Commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 27 luglio 2015, 12-13, che parla in proposito di procedura “ordinaria con prevalenza della Camera”, prevista “per la generalità delle leggi”. V., anche per i richiami successivi, nell'Appendice di questo fascicolo, la *Tabella comparativa tra la Costituzione vigente ed il testo della riforma costituzionale*.

² Come fanno, ad esempio, M. Olivetti, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in *Amministrazione in cammino*, 16 ottobre 2014, 9 e 12 e U. De Siervo, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, in *Questione Giustizia*, 2016, n. 2, 69 e 71.

³ Alla Camera, in particolare, sarebbe riconosciuta la funzione legislativa generale: così G. Scaccia, *Audizione*, cit., 12.

La denominazione delle leggi approvate secondo tale sistema non è univoca: la definizione prevalente è quella di leggi monocamerali⁴, giustificandosi tale termine in ragione del ruolo decisivo detenuto dalla Camera dei deputati nell'approvazione del provvedimento legislativo⁵. Se si guarda invece alle possibilità di partecipazione al procedimento legislativo assegnate alle due Camere, tutti i procedimenti previsti dalla riforma in esame sono bicamerali⁶; e infatti non mancano definizioni che riferiscono il termine bicamerale anche a quei procedimenti, come quelli che saranno esaminati di seguito, nei quali la partecipazione del Senato è eventuale e superabile: si registrano pertanto formule quali “procedimento eventualmente bicamerale” (in contrapposizione a “necessariamente bicamerale”)⁷ o “leggi bicamerali asimmetriche” (distinte dalle “bicamerali paritarie”), in virtù del fatto che anche la decisione del Senato di non partecipare al procedimento di approvazione rappresenta comunque una modalità di esercizio (negativo) del potere legislativo⁸.

⁴ Così, ad esempio, G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 15 febbraio 2016, 5; M. Cavino, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi, relazione al Seminario sul tema Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, 23 ottobre 2015, in *Rivista telematica dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, 2; R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 4 settembre 2015, 4.

⁵ Le varianti, tuttavia, sono numerose: procedimento “monocamerale partecipato” (cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier n. 216/12 – Parte prima – Schede di lettura*, maggio 2016, 12 e 66, in cui si richiama la definizione proposta dai relatori Emanuele Fiano e Francesco Paolo Sisto all'Assemblea della Camera dei deputati), o “monocamerale salvo richiamo del Senato” (M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 6) ma anche procedimento “ordinario con prevalenza della Camera” (G. Scaccia, *Audizione*, cit., 12), o leggi “a prevalenza Camera” (E. Gianfrancesco, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Italian Papers on Federalism*, 2015, n. 3, 4; N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, testo rielaborato della relazione svolta presso la Fondazione Astrid il 9 maggio 2016, in *Astrid-online*, 11).

⁶ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 67.

⁷ Cfr. R. Dickmann, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 24 febbraio 2016, 6.

⁸ Cfr. S. Staiano, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, 15 febbraio 2016, 4, il

La nuova procedura generale di approvazione di una legge ordinaria⁹ inizia con la presentazione del testo alla Camera dei deputati, che lo esamina in prima lettura (il procedimento, come vedremo *infra*, si modella su quello attualmente in vigore, incentrato sulla necessaria istruttoria in Commissione). Se la Camera approva il testo, questo va trasmesso immediatamente al Senato. Il Senato, a sua volta, decide se esaminarlo o meno: perché si proceda, è necessario che, entro dieci giorni dalla trasmissione, sia presentata un'apposita richiesta di discutere il testo, da parte di un terzo dei componenti l'organo; non risulta del tutto chiaro se tale richiesta, affinché si proceda all'esame del testo, debba essere approvata dalla maggioranza dell'Assemblea (dovendosi riferire, in questa seconda ipotesi, il termine dei dieci giorni alla deliberazione e non alla richiesta)¹⁰. Tale esame dovrà tradursi nella deliberazione di proposte di modificazione al testo trasmesso dalla Camera: l'espressione "proposte di modificazione" fa presumere che le modifiche

deliberate dal Senato non si incorporino direttamente nel testo trasmesso dalla Camera, ma possano invece assumere la forma di emendamenti¹¹, o, in alternativa, di pareri o di richieste più generiche di modifica, di integrazione o di coordinamento del testo¹².

Tali proposte, in particolare, dovranno essere formulate entro il termine di trenta giorni dalla richiesta di esame (o, al limite, potrebbero essere calcolati a partire dalla scadenza dei dieci giorni decorrenti dalla trasmissione del testo approvato dalla Camera)¹³.

Il testo torna quindi all'esame della Camera dei deputati, che discute sulle proposte di modificazione formulate dal Senato, deliberando in via definitiva (art. 70, terzo comma, Cost.). Anche sulla deliberazione definitiva permangono alcune incognite, che spetterà in larga parte al regolamento della Camera determinare: se pare infatti inammissibile che la Camera dei deputati possa intervenire, introducendo modificazioni, su parti del testo non interessate dalle proposte di modifica del Senato – perché, così facendo, eluderebbe

quale osserva che, da questo punto di vista, la decisione del Senato di non partecipare al procedimento può assumere il preciso significato politico di riflettere "il grado di capacità unificatrice delle componenti politico-parlamentari", in ragione anche del grado di omogeneità politica dei due rami del Parlamento (*ibidem*).

Cfr. in argomento anche N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 12, che ritiene fuorviante l'impiego della denominazione "monocamerale" per le leggi in parola, poiché si prevede comunque la possibilità di un contributo del Senato all'*iter legis*, per quanto l'intervento si configuri come eventuale e superabile (ma solo con deliberazione espressa della Camera).

⁹ Di "procedimento di carattere generale" parla L. Vandelli, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 286; così anche M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 9, che parla di "procedura generale" e di "tipo procedimentale che presenterebbe carattere generale"; cfr. anche N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 2, il quale rileva che le regole contemplate nell'art. 70, terzo comma, Cost., hanno carattere "generale-residuale" e tale disposizione rappresenta il "modello base" del procedimento legislativo.

¹⁰ Il vincolo della preventiva deliberazione del Senato per discutere il testo trasmesso dalla Camera dei deputati, in luogo di una partecipazione generale e necessaria della Camera alta all'elaborazione di tutte le leggi, è criticato da M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 10, che la ritiene incoerente con la scelta di mantenere una struttura bicamerale del Parlamento, e da E. Rossi *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 217, che ne lamenta altresì gli effetti in termini di aggravamento procedurale. Per le medesime ragioni – e cioè l'aggravamento procedurale derivante dalla presenza di due delibere del Senato dall'oggetto assai simile e, in parte, sovrapposto – N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 13, ritiene che sia necessaria soltanto la richiesta di esame senza deliberazione assembleare.

Al di là dello specifico profilo procedurale in esame, vale ribadire che l'istituto non va confuso con la "presa in considerazione" – prevista nei regolamenti parlamentari precedenti alla riforma del 1971 e contemplato in diversi ordinamenti parlamentari esteri – in quanto il primo era finalizzato a dare un seguito ad un progetto di legge semplicemente depositato, mentre l'istituto in oggetto riguarda testi già esaminati e approvati da un altro ramo del Parlamento (cfr. sul punto G. Piccirilli, *L'"oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, in *Rivista tematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2015, 2-3).

¹¹ Propendono per questa possibilità, tra gli altri, R. Romboli, *Le riforme*, cit., 8, N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 13 e R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 7, che osserva come, in questo caso, la procedura di esame alla Camera delle proposte di modificazione presentate dal Senato potrebbe non subire particolari variazioni rispetto al modello attualmente previsto per l'esame degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi.

¹² Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 73. S. Staiano, *Le leggi monocamerale*, cit., 5, propone invece la dicotomia – che riflette in parte quella richiamata – tra un "testo normativo alternativo" e "proposte più generiche", ricollegando alla seconda ipotesi la presenza di margini di trattativa più ampi. Di "generiche richieste", con riferimento alla seconda ipotesi, parla invece R. Romboli, *Le riforme*, cit., 8.

E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 218, – in linea peraltro con l'opinione prevalente – suggerisce di privilegiare il ricorso agli emendamenti puntuali, a fronte dei quali la Camera potrebbe rispondere con un sì o con un no (pur non escludendosi subemendamenti o proposte alternative), mentre, "nel caso di «voti», sarebbe successivamente compito della Camera operarne la trasformazione in emendamenti da sottoporre a votazione, con potenziali conflitti in merito alla loro coerenza con le indicazioni senatoriali". N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 13, suggerisce inoltre l'introduzione, nei regolamenti parlamentari, dell'obbligo di motivazione per gli emendamenti presentati dal Senato, al fine di indurre la seconda Camera ad adottare comportamenti razionali e ad assumere una posizione pienamente comprensibile, così da facilitare il raggiungimento di un'intesa.

¹³ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 73. Probabilmente la prima soluzione sarebbe preferibile in quanto eviterebbe inutili tempi morti: così N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 13. I termini richiamati, peraltro, sono da considerarsi perentori. Di opinione contraria, tuttavia, R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 11, che li considera solo "acceleratori" (da intendersi, dunque, come ordinatori), in quanto un loro prolungamento (ma non la loro abbreviazione, in quanto posti dalla Costituzione a garanzia del ruolo partecipativo del Senato), potrebbe essere concordato tra i gruppi politici della Camera (essendo, in linea di principio, sottratta allo stesso Senato, in ragione della sua subordinazione funzionale nell'esercizio della funzione legislativa "monocamerale") o in virtù di un accordo tra le due Camere alla luce del principio di leale collaborazione, in particolari circostanze, come in occasione di crisi di Governo o dell'aggiornamento dei lavori camerali.

la norma che consente a quest'ultimo di pronunciarsi su tutte le scelte legislative operate dalla Camera bassa (potendosi immaginare, al limite, unicamente interventi strettamente conseguenti alle modifiche apportate alle parti del testo riformulate in base alle proposte senatoriali)¹⁴ – occorrerà definire entro quali limiti potrà essere condotto l'intervento sulle parti del testo che hanno formato oggetto delle proposte di modifica del Senato: e se cioè alla Camera sarà consentito unicamente di accettare o meno le proposte dell'altro ramo, oppure se sarà possibile operare modificazioni ulteriori alle parti interessate da tali proposte (in particolare nel caso in cui esse assumano la forma di semplici pareri, che si limitino ad offrire indicazioni di principio sulle modificazioni da apportare al testo, senza formulare modifiche puntuali del dettato normativo), accogliendo anche solo in parte le indicazioni senatoriali¹⁵.

Resta altresì in dubbio se si renda necessario il voto finale sull'intero testo nel caso in cui questo si presenti del tutto invariato rispetto all'approvazione in prima lettura, a seguito della mancata approvazione di tutte le proposte di modificazione deliberate dal Senato.

Può infine prefigurarsi un vaglio preliminare di ammissibilità delle proposte di modificazione del Senato da parte del Presidente della Camera, nella sua qualità di supremo "garante" del procedimento monocamerale: in questa prospettiva, al Presidente potrebbe attribuirsi il potere di dichiarare l'inammissibilità, ad esempio, di proposte di modificazione che riproducano analoghi emendamenti giudicati inammissibili nel corso della prima lettura alla Camera: anche questi profili costituiranno verosimilmente oggetto del-

la riforma dei regolamenti parlamentari, che potrebbero anche prevedere, sul punto, il ricorso all'intesa tra i Presidenti di Assemblea introdotto dal testo di riforma¹⁶.

A seguito della delibera definitiva della Camera, la legge viene inviata al Capo dello Stato per la promulgazione; circostanza che può verificarsi, in alternativa, qualora il Senato non disponga di procedere all'esame o sia decorso infruttuosamente il termine per deliberare (art. 70 Cost., terzo comma, ultimo periodo).

Da quanto illustrato finora emerge che l'iter legislativo ordinario, anche nel caso in cui il Senato decida di intervenire, si semplifica notevolmente. Le letture, infatti, si riducono a tre, peraltro con tempi di esame limitati per il Senato (presso il quale il testo, sommando i termini massimi di dieci giorni per disporre l'esame e di trenta giorni per proporre modificazioni, non potrà rimanere più di quaranta giorni). Ma, essendo l'intervento del Senato solo eventuale, l'iter di approvazione della legge può concludersi anche con la prima (e unica) lettura della Camera dei deputati.

Due varianti del procedimento ordinario: quando il Senato ha un peso maggiore e quando deve decidere più in fretta

Il testo di riforma prevede due casi in cui le leggi – che sono sempre presentate e approvate in via definitiva dalla Camera dei deputati – vedono un diverso atteggiarsi della partecipazione senatoriale al procedimento di approvazione.

Un primo procedimento – prevalentemente definito "monocamerale rinforzato"¹⁷ – concerne le leggi che danno attuazione alla c.d. "clausola di supremazia" (prevista dal nuovo art. 117 Cost., quarto comma, che consente l'intervento di leggi statali in materie non ricomprese nella potestà esclusiva dello Stato quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale)¹⁸, di cui il Senato deve disporre

¹⁴ R. Romboli, *Le riforme*, cit., 9, sottolinea in particolare il dato testuale, rilevando come l'art. 70, comma 3, Cost., preveda che "il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, *sulle quali* la Camera dei deputati *si pronuncia in via definitiva*", limitando quindi espressamente il carattere definitivo della decisione della Camera dei deputati alla deliberazione sulle proposte di modifica e non sulla parte "nuova".

La Camera, tuttavia, nel caso in cui decidesse, in questa fase, di introdurre modificazioni ulteriori a parti del testo non interessate dall'intervento del Senato (e non collegate o conseguenti alle proposte senatoriali) o di integrare l'articolato inserendovi nuove disposizioni, dovrebbe avviare nuovamente il procedimento e ritrasmettere il nuovo testo al Senato (così suggerisce R. Romboli, *Le riforme*, cit., 9; G. Piccirilli, *L'oggetto proprio*, cit., 4, prefigura invece questa evenienza come semplice – legittima – possibilità).

Cfr. in proposito anche E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 219, il quale – nell'avvertire preliminarmente che se si stabilisse la regola che ogni modifica apportata in seconda lettura alla Camera consenta un nuovo intervento del Senato si riproporrebbero le dinamiche tipiche della navetta tra le due Camere – invita ad adottare criteri di tipo sostanzialistico, sulla cui base individuare quali tra le modifiche introdotte nella seconda approvazione siano tali da rendere la legge "sostanzialmente nuova" e quali debbano invece considerarsi conseguenti alle richieste senatoriali; cfr. sul punto anche M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 11, secondo il quale, in questa evenienza, dovrebbe "scattare nuovamente il potere di richiamo da parte del Senato".

¹⁵ Cfr. sul punto M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 11, che riconosce alla Camera dei deputati il potere di subemendare le proposte di modifica del Senato; anche G. Piccirilli, *L'oggetto proprio*, cit., 4, considera tale intervento ammissibile, in ragione della piena "padronanza" del procedimento da parte della Camera.

¹⁶ Il tema sarà trattato più ampiamente *infra*.

¹⁷ Cfr. R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 7, con riferimento al maggior peso, all'interno del procedimento legislativo, della posizione del Senato; stessa definizione in G. Scaccia, *Audizione*, cit., 12, che parla di procedimento "ordinario rinforzato" e in G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 5, che parla di procedimento "monocamerale con ruolo rinforzato del Senato". S. Staiano, *Le leggi monocamerale*, cit., 6, osserva tuttavia che ad essere "rinforzato" non è il ruolo del Senato come organo, ma quello degli "attori del contesto partitico". In questa prospettiva il rafforzamento interesserebbe in realtà lo stesso procedimento legislativo, che "nella sua maggiore complessità, dà maggior adito agli interessi partecipanti che trovano ascolto in Parlamento, rendendo più aperto – e più ricco e più difficile – il processo di integrazione politica".

Di procedimenti monocamerale "speciali" parla R. Romboli, *Le riforme*, cit., 9, con riferimento ad entrambe le procedure previste dai commi 4 e 5 dell'art. 70 Cost.

¹⁸ In particolare, l'art. 117, comma 4, richiama, con riferimento alla legge in parola, la necessaria "proposta del Governo". Seppur non evocata esplicitamente dalla disposizione costituzionale, dovrebbe trattarsi di una *iniziativa* legislativa riservata al Governo. Tale interpretazione – in luogo dell'ipotesi alternativa, in base alla quale la proposta del Governo potrebbe assumere la forma di un semplice emendamento ad un disegno di legge già all'esame della Camera dei deputati – appare preferibile in ragione, tra l'altro,

l'esame entro dieci giorni dalla trasmissione da parte della Camera¹⁹.

Il tempo entro il quale il Senato può proporre modificazioni rimane di trenta giorni. Tali proposte, tuttavia, hanno un peso maggiore. Infatti, le proposte di modificazione, approvate dal Senato a maggioranza assoluta dei propri componenti (l'interpretazione più lineare della disposizione, che garantirebbe una "simmetria" nel ruolo assegnato ai due rami del Parlamento all'interno del procedimento in esame, ci pare debba configurare come obbligatoria l'approvazione a maggioranza assoluta delle proposte di modifica da parte del Senato)²⁰, possono essere rifiutate dalla Camera solo se delibera anch'essa, nella votazione finale²¹, con la maggioranza assoluta²²; se tale maggioranza non viene raggiunta, deve conformarsi ad esse.

della natura eccezionale del procedimento relativo e della possibilità, consentita dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge, di motivare adeguatamente la proposta in riferimento ai presupposti dell'intervento contemplati nell'art. 117 (cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 22).

¹⁹ Una lettura alternativa della formula "l'esame del Senato [...] è disposto entro dieci giorni dalla data di trasmissione" esclude la necessità della presentazione di una specifica richiesta, configurando l'esame come automatico: così, ad esempio, R. Romboli, *Le riforme*, cit., 9 e G. Piccirilli, *L'"oggetto proprio"*, cit., 3 e 4, nota 11, che considera sostanzialmente equivalenti le formule "è disposto" del comma 4 e "sono esaminati" del successivo comma 5, pacificamente interpretato come introduttivo di un esame automatico.

Tuttavia, è proprio il riferimento alla scadenza dei 10 giorni a far propendere per l'ipotesi opposta, indicando il termine entro il quale dovrebbe disporsi l'esame: così, da ultimo, N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 14-15. Di "facoltatività" dell'esame del Senato (opposta alla "obbligatorietà" che contraddistinguerebbe invece solo il procedimento previsto nel comma successivo) parla anche E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 204: in primo luogo, perché non avrebbe senso prevedere un termine di 10 giorni per decidere di disporre l'esame se questo fosse obbligatorio; in secondo luogo, perché all'esame, seppure obbligatorio, potrebbe non far seguito alcuna proposta di modificazione (ivi, 221).

²⁰ In questo senso E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 220, M. D'Amico, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, in *Osservatorio AIC*, 29 ottobre 2015, 13 e, da ultimo, N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 14. *Contra*, configurando un innalzamento della maggioranza alla Camera solo nel caso in cui il Senato approvi le proposte di modifiche a maggioranza assoluta, senza escludere la possibilità che la Camera alta le approvi a maggioranza semplice, S. Mangiameli, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica*, in *www.senato.it*, 27 luglio 2015, 6 e G. Scaccia, *Audizione*, cit., 14.

²¹ Il riferimento alla necessità di raggiungere la maggioranza assoluta "nella votazione finale" (e non nella deliberazione relativa a ciascuna delle proposte di modificazione formulate dal Senato) induce a ritenere che tale *quorum* debba essere conseguito anche nel caso di mancato adeguamento ad una sola o soltanto ad alcune delle proposte di modificazione del Senato, o comunque in tutti i casi di adeguamento non integrale alle proposte senatoriali (cfr. sul punto *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 75; ma E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 222 – ritiene possibile anche interpretare la formula nel senso più generico di "votazione successiva" all'esame del Senato).

²² Il vincolo della maggioranza assoluta, per respingere le proposte di modifica del Senato, è apparso a diversi commentatori un

In questo caso le modificazioni proposte dal Senato dovrebbero ritenersi approvate dalla Camera²³. Tale soluzione, tuttavia, suscita notevoli perplessità, in quanto prefigura la possibilità di adottare una legge monocamerale non approvata (anche solo in parte) dalla Camera dei deputati; perplessità superabili accedendo all'ipotesi alternativa, che considera, al contrario, il rigetto a maggioranza semplice equivalente all'abbandono del progetto di legge²⁴.

Il maggior peso attribuito al Senato all'interno del procedimento legislativo in esame appare direttamente connesso al ruolo di garanzia del sistema delle autonomie locali assegnato a tale organo dal testo di riforma²⁵.

limite troppo blando – trattandosi di un *quorum* facilmente raggiungibile – che renderebbe le proposte senatoriali comunque deboli: cfr. G. Azzariti, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *www.astridonline.it*, 2014, n. 8; così anche G.C. De Martin (*Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 126) che, in considerazione degli effetti maggioritari del sistema elettorale attualmente previsto per la Camera dei deputati, aveva proposto l'elevazione del *quorum* alla maggioranza qualificata dei tre quinti dei componenti; anche E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 221, collega l'effettiva capacità della disposizione in esame di rafforzare la posizione del Senato alla fisionomia della legge elettorale della Camera dei deputati e alla conseguente composizione politica dell'organo.

Al di là della forza del vincolo, tuttavia, va sottolineata la radicale differenza di impostazione della procedura in parola rispetto a quella "generale" che governa l'approvazione delle leggi monocamerale, delineata nel comma precedente. Secondo la procedura "generale", infatti, le proposte di modifica formulate dal Senato sono accolte solo se la Camera dei deputati vota in tal senso; in questo caso, invece, è necessario un voto esplicito della Camera a maggioranza assoluta per impedire che le modifiche proposte dal Senato diventino definitive (cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 222).

²³ Cfr. R. Romboli, *Le riforme*, cit., 9. Peraltro, l'attribuzione alle proposte di modificazione del Senato, pur all'interno di un procedimento monocamerale "speciale", di un effetto equivalente all'approvazione definitiva di un emendamento, vale a rafforzare la lettura che sostiene la sostanziale equiparazione fra le due figure.

²⁴ Così M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 13, nota 30; v. sul punto anche R. Romboli, *Le riforme*, cit., 10, che osserva come "l'ipotesi in cui la proposta di modificazione, approvata a maggioranza assoluta dal Senato, non venga respinta 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 promulgazione e, nel caso in cui invece lo fosse, la legge sarebbe impugnabile davanti alla Corte costituzionale per vizio del procedimento".

²⁵ E specificamente la *ratio* della partecipazione del Senato al procedimento in parola consiste nel "coinvolgimento delle Regioni non in quanto singoli enti territoriali, ma in quanto istituzioni territoriali rappresentate nel loro insieme nella seconda Camera": così M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 22, il quale aggiunge in proposito che tale partecipazione compenserebbe solo in parte la perdita di competenza legislativa subita dalla singola Regione in seguito all'esercizio della clausola di supremazia, mentre sarebbe stato preferibile assegnare al Senato un potere di veto rispetto alla deroga al riparto delle competenze legislative, includendo tale competenza nel novero delle leggi bicamerali (ivi, 22-23). Sul tema si rinvia al contributo di S. Scagliarini, *Regioni: perché e come si cambia strada*, in questo fascicolo.

La seconda variante del procedimento legislativo ordinario – c.d. “monocamerale di bilancio”²⁶ o “ordinario con prevalenza Camera ma intervento obbligatorio del Senato”²⁷ – si riferisce all’approvazione con legge del bilancio e del rendiconto consuntivo (cui si associa normalmente la legge di assestamento del bilancio), che vanno necessariamente – e “automaticamente” – esaminati dal Senato: non occorre quindi che l’esame venga richiesto da un terzo dei componenti l’Assemblea²⁸. In questo caso, tuttavia, il Senato ha a disposizione solo quindici giorni (dalla data di trasmissione del testo da parte della Camera) per deliberare eventuali proposte di modificazione²⁹.

Trattandosi di un procedimento monocamerale speciale, si ritiene che debbano applicarsi, nel silenzio della norma con riferimento all’esito delle proposte di modificazione del Senato, le disposizioni che regolano in generale l’approvazione delle leggi monocamerale in merito alla pronuncia in via definitiva della Camera, non prescrivendosi in questo caso il raggiungimento di un *quorum* superiore alla maggioranza semplice³⁰.

La regola attuale diventa l’eccezione. Le leggi bicamerali: quando il Senato ha lo stesso peso della Camera

L’approvazione delle leggi secondo l’attuale procedimento bicamerale, che vede una partecipazione paritaria di entrambi i rami del Parlamento nell’approvazione del testo, viene circoscritta dal testo di riforma alle leggi incidenti su materie specifiche (o, meglio, come sarà precisato più avanti, a leggi appartenenti a specifiche categorie)³¹.

²⁶ V., fra i tanti, *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 67.

²⁷ Così G. Scaccia, *Audizione*, cit., 12.

²⁸ L’obbligatorietà dell’esame senatoriale va posta in relazione all’introduzione in Costituzione del vincolo di pareggio di bilancio, che comporta un’assunzione di responsabilità non solo dello Stato ma anche delle autonomie territoriali (cfr. sul tema S. Lieto, P. Pasquino, *Note sulla seconda Camera*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 aprile 2014, 9) che la Camera alta è chiamata, dal novellato art. 55 Cost., a rappresentare.

Sul carattere automatico dell’esame, v., per tutti, R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 7.

²⁹ La riduzione del termine assegnato al Senato per elaborare le proposte di modificazione consegue principalmente alla necessità di osservare scadenze stringenti per l’approvazione degli atti legislativi in oggetto (e, in parte, anche alla periodicità dell’esame relativo): così G. Piccirilli, *L’“oggetto proprio”*, cit., 4.

Il termine, anche in questo caso, è perentorio, in linea peraltro con la sottrazione al Senato del potere di veto in ordine alla determinazione delle specifiche politiche pubbliche, che trovano nella legge di bilancio il principale strumento di realizzazione (cfr. sul tema N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 15-16).

³⁰ Cfr. sul punto E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 225.

³¹ Diventando, come sottolineato da R. Romboli, *Le riforme*, cit., 1, l’ipotesi residuale. Il medesimo aggettivo viene invece impiegato da M. Manetti, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, n. 1, 3, con riguardo alle leggi monocamerale, rispetto alle quali la Camera appare titolare della “potestà legislativa residuale”; così anche N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 2, che definisce le regole procedurali indica-

Tali leggi – definite “bicamerali”, o “necessariamente bicamerali”³², o “bicamerali paritarie”³³ – potranno iniziare il proprio *iter*, come avviene tutt’oggi, sia alla Camera sia al Senato (l’unica novità, come vedremo, riguarda i disegni di legge di conversione dei decreti-legge ed i progetti di legge di iniziativa delle Regioni, che potranno essere presentati solo alla Camera dei deputati)³⁴.

Ma, soprattutto, entrambi i rami del Parlamento avranno gli stessi poteri nella deliberazione delle modificazioni del testo, nel senso che – come avviene oggi – le modifiche approvate da una Camera dovranno essere accettate anche dall’altra affinché la legge possa essere approvata in via definitiva³⁵.

La ragione principale del coinvolgimento paritario del Senato all’interno di un novellato sistema di produzione legislativa che vuole – come regola generale – porre la Camera dei deputati in una posizione preminente, è la salvaguardia del ruolo svolto da tale organo nel sistema costituzionale³⁶. Salvaguardia che in questo contesto si esprime affidando alla Camera alta un potere eguale a quello della Camera dei deputati nell’approvazione delle leggi che hanno più direttamente a che fare con le prerogative, il ruolo e le funzioni svolte dal Senato nel sistema costituzionale³⁷.

te nell’art. 70, comma 3, Cost., come aventi carattere “generale-residuale”.

³² Questo secondo termine è usato ad esempio da R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 6 e G. Piccirilli, *L’“oggetto proprio”*, cit., 1 ss.

³³ Così G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 1 e N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 4.

³⁴ Sul tema, cfr., intanto, M.A. Orlandi, *Alcune osservazioni sulla riforma del procedimento legislativo e il ruolo del senato*, e P. Vipiana, *Le modifiche alla disciplina della decretazione d’urgenza*, in P. Costanzo, A. Giovannelli e L. Trucco (curr.), *Forum sul D.D.L. costituzionale “Renzi-Boschi”*, Torino, 2015, rispettivamente, 99 ss. e 121 ss.

³⁵ La lettura in senso continuista del procedimento “bicamerale” rispetto alla disciplina vigente, che trova fondamento soprattutto nel mantenuto richiamo all’esercizio collettivo della funzione legislativa, è ricordata da G. Piccirilli, *L’“oggetto proprio”*, cit., 1-2, che sottolinea comunque come i vincoli previsti dall’ultimo periodo del primo comma dell’art. 70 Cost. – su cui *infra* – ne modifichino la fisionomia, differenziandolo da quello attuale. Cfr. in tema anche M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 12.

Una particolarità delle leggi bicamerali nel nuovo sistema delineato dal testo di riforma (che tuttavia, per altro verso, accentua la somiglianza con il procedimento legislativo attualmente in vigore) riguarda l’esclusione dall’applicazione dell’istituto del “voto a data certa” (su cui *infra*).

³⁶ Sotto questo profilo, la presenza delle leggi bicamerali è fondamentale in quanto attesta – e auspicabilmente rafforzerà nel tempo – la natura di organo costituzionale nazionale del Senato ed evita che esso si trasformi in una “mera emergenza romana di affari regionali e locali”, come spesso accade alla Conferenza Stato-Regioni (così L. Violini, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 301).

³⁷ Occorre tuttavia tenere presente che, nel nuovo sistema, il Senato non è più legato dal rapporto fiduciario col Governo. A tale proposito, si è sottolineata l’opportunità di introdurre meccanismi procedurali tesi a circoscrivere il potere della seconda Camera sul piano temporale, obbligandolo ad esercitare il potere di codicisione (in un senso o nell’altro) entro un termine predeterminato,

Sotto questa prospettiva è possibile tentare una prima interpretazione dell'elenco di leggi, individuate dal testo di riforma, destinate a seguire il procedimento approvativo bicamerale (art. 70, primo comma, Cost.): lettura, tuttavia, non semplice, proprio perché sconta le incertezze nella definizione del ruolo del Senato del sistema costituzionale, legate alla non compiutamente identificata natura dell'organo³⁸. Se infatti la vocazione principale della Camera alta, così come delineata nella legge di riforma, è la rappresentanza territoriale, non può escludersi che il concreto funzionamento dell'organo veda invece il prevalere di divisioni politiche che riflettano le dinamiche della Camera dei deputati, frustrando in larga parte il significato di una suddivisione tipologica delle leggi statali formulata proprio sul presupposto che il Senato operi secondo logiche differenziate³⁹.

Si può comunque tentare una suddivisione in tre grandi ambiti.

Un primo ambito concerne leggi che incidono su aspetti essenziali dell'ordinamento costituzionale. Troviamo qui anzitutto le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali⁴⁰, le quali seguono per la loro approvazione il procedimento aggravato disciplinato dall'art. 138 Cost., che non viene inciso dalla riforma⁴¹. La partecipazio-

zione del Senato in posizione paritaria rispetto alla Camera dei deputati, da un lato, si impone per ragioni formali, derivando dalla mancata modifica della procedura di revisione costituzionale, che vede entrambe le Camere coinvolte con pari poteri⁴², ma trova giustificazione anche in ragioni sistematiche: cioè nell'opportunità di non escludere la seconda Camera dalla modifica delle disposizioni della Carta fondamentale e in particolare di quelle che incidono sull'ordinamento delle autonomie territoriali, di cui tale organo è il fondamentale garante. Peraltro, l'attribuzione di un potere di "veto", in sede di revisione costituzionale, alla Camera rappresentativa degli enti politicamente decentrati, costituisce una tendenza comune agli Stati federali ed a molti Stati autonomistici⁴³.

Tuttavia, tale previsione (ma, a monte, la mancata revisione dell'art. 138, e dunque il mantenimento della possibilità per il Senato di partecipare alla revisione e all'integrazione dell'intera Costituzione, senza limiti di materia, con gli stessi poteri della Camera), ha suscitato qualche perplessità in quanto il Senato, che nel nuovo sistema delineato dal testo di riforma non è più un organo eletto direttamente, acquisirebbe una delle funzioni che la Corte costituzionale ha identificato⁴⁴ come "tipiche ed infungibili" della Camera direttamente elettiva⁴⁵. Una possibile solu-

impedendogli così di "insabbiare" i disegni di legge bicamerale (cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 12).

³⁸ Cfr. sul tema A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 26 giugno 2015, 7; U. De Siervo, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2015, n. 1, 4; R. Romboli, *Le riforme*, cit., 6-7; G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 1.

³⁹ Cfr. in argomento G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 5. Va peraltro rilevato che, a rendere ulteriormente difficoltoso un tentativo di razionalizzazione, ha contribuito il sensibile aumento delle categorie di legge sottoposte ad approvazione bicamerale a seguito delle modifiche apportate al testo di riforma dalla Camera dei deputati rispetto al testo licenziato originariamente dal Senato (accompagnato, per contro, dal drastico ridimensionamento delle leggi sottoposte ad un intervento rafforzato del Senato nel procedimento di approvazione): cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 240.

⁴⁰ Ma E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 213, le considera a parte.

⁴¹ Numerose critiche ha suscitato la riproposizione, nell'art. 70 Cost., di quanto già deducibile dall'art. 138 Cost., che appare non solo inutile, ma impropria e, per molti aspetti, potenzialmente dannosa.

L'inclusione delle "leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali" tra le leggi bicamerali, infatti, appare una impropria commistione da molti punti di vista: dal punto di vista del sistema delle fonti, perché le leggi costituzionali sono sovraordinate rispetto alle fonti primarie e sono manifestazione dell'esercizio di una funzione, quella di revisione costituzionale, che concettualmente non è integralmente assimilabile alla funzione legislativa (rilevi sul punto, da ultimo, in G. Piccirilli, *L'"oggetto proprio"*, cit., 1, nota 2); dal punto di vista procedurale, perché il requisito dell'approvazione bicamerale è solo uno degli aspetti che caratterizza l'approvazione di tali leggi (e la loro assenza nell'elenco dell'art. 70 Cost., risultando impregiudicato l'art. 138 Cost., non avrebbe modificato il procedimento di modifica vigente: di valore soltanto dichiarativo della previsione parla E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit., 206).

Ulteriori perplessità suscita infine l'applicazione alle leggi costituzionali dei requisiti previsti dal primo comma dell'art. 70 Cost.: il punto sarà approfondito *infra*.

⁴² E, sotto questo profilo, si è guardata con favore la mancata revisione dell'art. 138 Cost., in quanto il (mantenuto) ruolo del Senato all'interno del procedimento di revisione costituzionale sarebbe posto a rafforzamento della rigidità (cfr. sul punto: V. Onida, *Approfondimento sul bicameralismo*, in *Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria*, 2013, 127; E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 213). Cfr. in proposito anche S. Lieto e P. Pasquino, *Note sulla seconda Camera*, cit., 5, i quali ricordano che l'accordo necessario della seconda Camera per l'approvazione delle leggi costituzionali pone in essere e rafforza, dal punto di vista istituzionale, la gerarchia fra le norme e la differenza fra potere legislativo limitato e potere di revisione costituzionale, che non può essere lasciato alla discrezionalità della maggioranza politica che esercita il potere legislativo nella Camera elettiva.

⁴³ Lo ricorda, da ultimo, N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 5.

⁴⁴ V. sentenze n. 106 del 2002 e n. 1 del 2014, in *Consulta Online* (www.giurcost.it).

⁴⁵ Cfr. A. Barbera, *Note sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, seduta del 27 maggio 2014*, in www.senato.it; R. Bin, *Audizione presso la I Commissione della Camera dei deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della Parte seconda della Costituzione (9 ottobre 2014)*, in www.camera.it, par. 2.1; G. De Vergottini, *Intervento*, in *Le riforme a metà del guado. Come condurle in porto, Seminario della Fondazione Magna Carta*, 26 marzo 2015, Roma, in www.magna-carta.it, 15; G. Guzzetta, *Intervento*, in *Le riforme a metà del guado*, cit., 39; V. Lippolis, *Audizione innanzi alla I Commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4 settembre 2015.

zione, meno drastica rispetto alla esclusione *tout court* della Camera alta dal procedimento di revisione costituzionale, – e più rispettosa del ruolo comunque espressamente assegnato all'organo dal testo costituzionale novellato, che recita, al quinto comma dell'art. 55, "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali" – è stata individuata nella modifica dell'art. 138 Cost., che mantenga per il Senato i poteri attualmente previsti in sede di revisione, ma limitatamente alle materie di interesse regionale⁴⁶ (e, potrebbe aggiungersi, locale) o, più in generale, ai profili di riforma concernenti le autonomie territoriali⁴⁷.

Sempre collegate all'attuazione dell'ordinamento costituzionale⁴⁸ sono le leggi che disciplinano i *referendum* e le altre forme di consultazione popolare previste dal nuovo art. 71 Cost.⁴⁹.

Ancora, vedono un ruolo paritario del Senato nel procedimento approvativo le leggi ordinarie che disciplinano aspetti essenziali della formazione dell'organo, e cioè, da un lato, la legge elettorale⁵⁰, dall'altro la legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore (di cui all'art. 65, primo comma, Cost.)⁵¹.

G. Scaccia, *Audizione*, cit., 13, ricorda in particolare che l'atto che esprime al massimo livello giuridico la sovranità statale non dovrebbe poter essere modificato se non dai titolari della sovranità, e quindi dai deputati in quanto (unici) rappresentanti della Nazione e non dai senatori, rappresentativi delle istituzioni territoriali che compongono l'assetto ordinamentale della Repubblica; ma v. sul punto i rilievi critici di G.C. De Martin, *I chiaroscuri della riforma costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 23 novembre 2015, 5, che rileva come appaia poco giustificato considerare solo i membri della futura Camera dei deputati – e non anche i senatori – quali rappresentanti della nazione, considerato tra l'altro che l'art. 114 Cost. sancisce espressamente che le autonomie territoriali sono, insieme allo Stato, elementi costitutivi della Repubblica.

⁴⁶ Cfr. A. Moscarini, *Intervento*, in *Le riforme a metà del guado*, cit., 52.

⁴⁷ Cfr. G. Scaccia, *Audizione*, cit., 13.

⁴⁸ E insieme espressione del livello nazionale degli interessi coinvolti: cfr. sul punto E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 213.

⁴⁹ Si tratta delle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti i *referendum* popolari e le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71. In argomento si rinvia al contributo di P. Costanzo, *Democrazia diretta e partecipazione popolare (c'è posto anche per internet?)*, in questo fascicolo.

⁵⁰ Si tratta della legge che regola le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale, di cui all'art. 57, sesto comma, Cost.

⁵¹ Secondo M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 4, in questo caso la partecipazione paritaria del Senato all'approvazione delle leggi in parola è coerente con la sua natura di organo costituzionale. Per altro verso, questi aspetti riguardano anche il ruolo delle autonomie territoriali nell'ordinamento costituzionale: ne dà conto E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 214, che le inserisce tra le leggi rilevanti sia per l'ordinamento statale sia per quello regionale. Altri Autori le includono in una categoria autonoma: oltre a M. Midiri, L. Vandelli, *Qualche appunto*, cit., 289.

Le leggi bicamerali, tuttavia, riguardano anzitutto materie connesse alle specifiche funzioni svolte dal Senato nel sistema costituzionale quale organo di raccordo tra il livello statale, da un lato e, dall'altro, i livelli di governo europeo (secondo ambito) e, soprattutto, regionale e locale (terzo – e fondamentale – ambito: peraltro, anche la funzione di raccordo con l'UE trova giustificazione nella circostanza che la normativa comunitaria investe numerose materie di competenza regionale)⁵², in base a quanto stabilito dal nuovo art. 55 Cost., quinto comma, che assegna alla Camera alta l'esercizio delle "funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea".

Troviamo quindi in questo ambito – per quanto attiene al raccordo tra lo Stato e gli organismi dell'UE – le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati europei⁵³ e che disciplinano la formazione e l'attuazione degli atti e delle politiche comunitarie⁵⁴.

⁵² Spunti in E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 208; così anche S. Mangiameli, *Audizione*, cit., 5, che sottolinea inoltre la particolare utilità dell'introduzione di un criterio di specializzazione sul controllo di sussidiarietà europea (su cui più ampiamente *infra*, nota 54).

⁵³ Si tratta delle leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (di cui all'art. 80 Cost., secondo periodo). Il coinvolgimento del Senato nelle decisioni concernenti il processo di integrazione europea, che è stato analogicamente accostato al coinvolgimento dell'organo nel procedimento di revisione costituzionale (così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 210), presenta un nesso più attenuato con la preminente vocazione della Camera alta alla rappresentanza territoriale, stante la permanenza, in capo allo Stato, di un ruolo esclusivo nella conduzione della politica estera e delle relazioni internazionali (*ibidem*).

Sulla possibilità di ricondurre a tale categoria – richiedendo di conseguenza una legge di ratifica bicamerale – anche altri trattati internazionali siglati in ambito europeo, come il *Fiscal compact*, in ragione sia di un criterio teleologico sia di argomentazioni di ordine sistematico, alla luce del ruolo assegnato al Senato dall'art. 55 Cost., quinto comma, in ordine all'attuazione degli atti normativi dell'UE (considerata la presenza, nel trattato in parola, di numerosi adempimenti formali la cui attuazione è rimessa agli Stati membri anche attraverso i rispettivi Parlamenti), cfr. C. Pinelli, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 15 febbraio 2016, 1-2.

⁵⁴ Si tratta della legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

La formazione degli atti e delle politiche dell'UE (la c.d. fase ascendente) è attualmente disciplinata dalla legge n. 234 del 2012, mentre i fondamentali strumenti di attuazione degli atti e delle politiche dell'UE (la c.d. fase discendente), sono (ai sensi della vigente disciplina contenuta nella stessa legge n. 234 del 2012) la legge europea e la legge di delegazione europea (per una proposta di revisione della legge n. 234 del 2012 finalizzata ad assegnare al Senato spazi di intervento coerenti con il concorso, previsto dal testo di riforma, all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'UE, cfr. C. Pinelli, *Le funzioni*, cit., 3-5).

Un riferimento a questa funzione si trova anche nel nuovo art. 55 Cost., quinto comma, nel quale si definisce la vocazione istituzionale del Senato, precisandosi in proposito che esso "partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti

Ma, soprattutto, l'elenco che compare nel primo comma del nuovo art. 70 Cost. ricomprende numerose leggi che riguardano aspetti fondamentali dell'ordinamento delle autonomie regionali e locali. In particolare, con riferimento alle Regioni, troviamo le leggi che disciplinano profili rilevanti sia sul piano organizzativo sia su quello funzionale⁵⁵. In ordine ai profili organizzativi, risultano sottoposti ad un'approvazione bicamerale i principi fondamentali del sistema elettorale e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti gli organi politici della Regione, la promozione dell'equilibrio di genere nella rappresentanza, la durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti⁵⁶. In ordine ai profili funzionali, sono sottoposte ad approvazione bicamerale le leggi che attribuiscono alle Regioni ulteriori forme e condizioni di autonomia⁵⁷, le norme di procedura sulla partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi dell'UE, sull'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE e di disciplina del potere sostitutivo in caso di inadempienza⁵⁸ e la legge sul c.d. "potere estero" delle Regioni⁵⁹.

Rientrano in questo ambito anche alcune leggi che riguardano specificamente l'ordinamento degli enti locali: si tratta in particolare delle leggi che recano la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni fondamentali dei Co-

muni e delle Città metropolitane, insieme alla legislazione elettorale e alle disposizioni di principio sulle forme associative intercomunali⁶⁰, della legge che dispone l'aggregazione di Comuni ad altra Regione⁶¹ e della legge su Roma capitale⁶².

Nell'elenco che compare nel primo comma dell'art. 70 Cost. si trovano infine alcune leggi che disciplinano aspetti di rilievo per tutte le autonomie territoriali, sia regionali che locali: la legge che regola l'esercizio del potere sostitutivo⁶³ e la legge di principio sul patrimonio⁶⁴.

Di incerta collocazione sono infine le leggi, anch'esse soggette ad un'approvazione bicamerale, sulla tutela delle minoranze linguistiche⁶⁵: trattandosi di leggi collocate tra quelle che danno attuazione alle disposizioni costituzionali, la maggior parte dei commentatori le inserisce tra le materie di rilevanza nazionale⁶⁶. Tuttavia, non può ignorarsi il legame esistente tra la materia disciplinata dalle leggi in esame e, da un lato, l'ampia tematica della protezione dell'identità delle comunità locali, dall'altro, le specifiche funzioni di tutela assegnate ad alcune Regioni ad autonomia speciale, alcune delle quali vedono proprio nella salvaguardia delle minoranze linguistiche la ragione principale della loro nascita e, ad oggi, della loro esistenza⁶⁷. Non a

normativi e delle politiche dell'Unione europea", oltre a verificare "l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori". In particolare, il Senato potrebbe svolgere un ruolo di primo piano nella fase ascendente, di formazione del diritto europeo, svolgendo una puntuale opera di verifica della legislazione comunitaria in termini di rispondenza ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, alla luce del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il concorso all'elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea potrebbe realizzarsi grazie all'interlocuzione diretta, non mediata dal Governo, con le istituzioni comunitarie, costruendo nel tempo un'*expertise* da mettere a disposizione delle istituzioni di governo nei negoziati di maggiore rilevanza politico-istituzionale (come suggerisce G. Scaccia, *Audizione*, cit., 17).

⁵⁵ La distinzione tra incidenza sull'organizzazione e sulle funzioni è anche in E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 213-214.

⁵⁶ Si tratta della legge che stabilisce i principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione, di cui all'articolo 122, primo comma, Cost.

⁵⁷ Si tratta delle leggi di attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.

⁵⁸ Si tratta della legge che stabilisce le norme di procedura per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'UE e sull'attuazione e sull'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE e che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza, di cui all'art. 117, quinto comma, Cost.

⁵⁹ Si tratta delle leggi che disciplinano i casi e le forme in cui la Regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, di cui all'articolo 117, nono comma, Cost.

⁶⁰ Si tratta delle leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni. L'attribuzione al Senato di tale competenza fa emergere con particolare evidenza il contrasto con la sottorappresentazione dei senatori espressi dalla componente comunale (così L. Vandelli, *Qualche appunto*, cit., 289).

⁶¹ Si tratta della legge che dispone il distacco di Comuni da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra Regione, di cui all'articolo 132, secondo comma, Cost.

⁶² Si tratta della legge sull'ordinamento di Roma capitale, prevista dall'art. 114, terzo comma, Cost.

⁶³ Si tratta della legge che definisce le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

⁶⁴ Si tratta della legge che determina i principi generali per l'attribuzione del patrimonio a Comuni, Città metropolitane e Regioni, di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.

Cfr. sul punto *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 69, che interpreta il richiamo all'art. 119 Cost. nei termini seguenti: "Così può essere interpretato il richiamo alle leggi «di cui all'articolo 119, sesto comma». L'articolo 119, sesto comma, Cost., prevede infatti espressamente una «legge» solo al primo periodo, ai fini della determinazione dei principi generali per l'attribuzione del patrimonio agli enti territoriali. Gli altri periodi intervengono in materia di ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, senza richiamare l'approvazione di una legge. Del resto, tutti gli altri richiami a norme costituzionali contenuti nel nuovo articolo 70, primo comma, in esame riguardano disposizioni costituzionali che prevedono espressamente «leggi»".

⁶⁵ Si tratta delle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche.

⁶⁶ V., ad esempio, M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 4.

⁶⁷ N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 7, richiama in proposito il "forte radicamento territoriale" che le caratterizza. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 213, le aggiunge alle leggi

caso si pone, con specifico riferimento alle leggi in materia, un problema di coordinamento tra la competenza legislativa dello Stato e la potestà legislativa regionale in tema di “rappresentanza delle minoranze linguistiche” (art. 117, comma 3, Cost.): può osservarsi in proposito che, dato che la previsione di adeguate forme di rappresentanza delle minoranze linguistiche rappresenta comunque una modalità di tutela, la legge (statale) bicamerale dovrebbe disciplinare tutte le forme di tutela delle minoranze ad esclusione della rappresentanza. Tuttavia, permangono incertezze sulla competenza a disciplinare eventuali forme di rappresentanza a livello nazionale (ad esempio, all’interno della disciplina elettorale delle Camere)⁶⁸.

Alla luce di quanto finora illustrato, la *ratio* unificante del complesso delle leggi bicamerali andrebbe individuata nella possibilità di qualificare i provvedimenti legislativi in parola come leggi “ordinamentali”, legate all’attuazione della Costituzione, in larga parte in relazione a questioni che hanno un impatto diretto o indiretto sulle autonomie territoriali⁶⁹. Tuttavia, il quadro delle competenze proprie delle leggi bicamerali è apparso, a numerosi commentatori, incompleto: soprattutto se il ruolo qualificante del Senato sarà quello di rappresentare le autonomie territoriali, sarebbe stato opportuno includere nell’elenco le leggi sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, insieme all’intero complesso delle scelte legislative attuative dell’autonomia finanziaria e, più in generale, quelle suscettibili di comprimere l’autonomia regionale nei propri ambiti di competenza⁷⁰.

che riguardano unicamente il livello nazionale degli interessi coinvolti, ma con formula dubitativa (“forse anche”...).

⁶⁸ Cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 206-207.

⁶⁹ Cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 7.

⁷⁰ Cfr. sul punto G.C. De Martin, *Le autonomie*, cit., 126 (per un elenco dettagliato delle materie incidenti sull’ordinamento regionale e degli enti locali che non compaiono nell’elenco delle leggi bicamerali, v. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 214-215). Per altro verso, tuttavia, il “disancoraggio” della funzione legislativa del Senato rispetto alle materie di competenza regionale implica il vantaggio di impedire che si trasferiscano sul procedimento legislativo tutte le incertezze nella definizione dei confini materiali che caratterizzano il riparto di competenze tra Stato e Regioni (cfr. sul punto N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 3).

Indicazioni in merito ad un ulteriore ampliamento delle materie riservate alla legislazione bicamerale, con l’inclusione delle leggi di conversione dei decreti legge, delle leggi che conferiscono al Governo i poteri necessari in caso di guerra, e delle leggi sulla cittadinanza e sull’istruzione scolastica e universitaria, in A. Pace, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, settembre 2014, 30; in proposito cfr. anche M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 2, 11, che lamenta l’esclusione delle leggi di amnistia e indulto. Mette in guardia contro un’eccessiva estensione dell’elenco delle leggi contemplate nel primo comma dell’art. 70 Cost. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 9, che ricorda come sul procedimento bicamerale gravi sempre il rischio di una possibile “coabitazione” fra due maggioranze diverse, che potrebbe produrre effetti potenzialmente paralizzanti.

Sulla coerenza del quadro delle competenze proprie delle leggi bicamerali le opinioni divergono: ai profili critici evidenziati *supra* si affiancano valutazioni comunque positive sul complesso delle materie (sul punto si v., per tutti, L. Vandelli, *Qualche ap-*

I peculiari caratteri delle leggi bicamerali e gli strumenti che li garantiscono

Le leggi elencate nel primo comma del nuovo art. 70 Cost. vengono identificate ciascuna con un “oggetto proprio”: ognuna di esse è quindi chiamata a dettare la disciplina esaustiva dell’oggetto di riferimento⁷¹; esse, peraltro, – o, meglio dovrebbe dirsi, *di conseguenza* – sono modificabili (come precisato nell’ultimo periodo del primo comma dell’art. 70 Cost.) solo in forma espressa e seguendo lo stesso procedimento di approvazione: esse concorreranno quindi a formare un *corpus* di disposizioni legislative dell’ordinamento statale destinate ad essere modificate (o derogate o abrogate) solo attraverso l’apposito procedimento bicamerale.

Il funzionamento di tale sistema è garantito da alcune specifiche prescrizioni contenute nel testo di riforma. Due sono in particolare le esigenze tutelate.

In primo luogo, l’esigenza di garantire, “a monte”, che la materia oggetto dei disegni di legge presentati in Parlamento – affinché questi possano seguire la procedura di approvazione costituzionalmente prevista – sia correttamente individuata (esigenza ribadita dalla prescrizione che si tratti di leggi “ad oggetto proprio”) e che comunque, nel caso in cui permangano incertezze, la scelta della procedura da seguire sia condivisa da entrambe le Camere: a tale fine è previsto che le eventuali questioni di competenza (sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, chiamati anche su questo versante ad individuare un’imprescindibile disciplina attuativa e integrativa delle disposizioni costituzionali) siano decise dai Presidenti delle Camere attraverso opportune intese fra loro (art. 70, sesto comma, Cost.)⁷².

In particolare, in ordine all’oggetto specifico dell’intesa, vanno registrate alcune proposte tese a valorizzare sotto questo profilo l’istituto in esame, auspicando non solo l’instaurarsi di un dialogo tra i Presidenti che si estenda, al di là dei singoli casi eventualmente in contestazione, al quadro generale delle competenze legislative⁷³, ma anche immaginando una disciplina attuativa, da operarsi attraverso i regolamenti parlamentari, che configuri l’intesa come

punto, cit., 289, che giudica le materie demandate alla codecisione paritaria di Camera e Senato “coerenti e sufficientemente delimitate”).

⁷¹ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 70.

⁷² Attualmente un’ipotesi di intesa tra i Presidenti di Assemblea è disciplinata dai regolamenti delle Camere, che prevedono (art. 78 r.C. e art. 51, comma 3, r.S.) il ricorso a tale istituto nel caso in cui sia posto all’ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge che presenti un oggetto identico, o comunque strettamente connesso, a quello di un progetto presentato nell’altro ramo del Parlamento.

⁷³ Cfr. M. Manetti, *Pesi e contrappesi*, cit., 2; obiettivo che appare in grado di realizzarsi non solo a seguito della fissazione di criteri generali volti ad evitare la presenza di materie estranee (cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 18), ma anche attraverso la creazione di precedenti in grado, nel tempo, di stemperare tensioni e incertezze (cfr. M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 8).

Tale funzione, efficacemente definita di “regolazione del traffico” legislativo, rientra peraltro a pieno titolo nell’ambito dei poteri di coordinamento propri dei Presidenti di Assemblea (così N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 16-17).

una “sede di conciliazione generale” tra i due rami del Parlamento, che possa interessare anche tematiche e funzioni ulteriori rispetto alle sole questioni di “competenza” nell’ambito del procedimento legislativo⁷⁴. In ordine invece ai profili procedurali, considerato il particolare rilievo delle intese presidenziali nella configurazione del procedimento legislativo, è stato opportunamente invocato il coinvolgimento delle Giunte del regolamento nell’istruttoria della decisione⁷⁵.

Tali interventi naturalmente non escludono la possibilità di un’impugnazione della legge di fronte alla Corte costituzionale per violazione del procedimento di formazione costituzionalmente previsto, ma intendono, auspicabilmente, limitare le ipotesi di un ricorso al giudice costituzionale ai soli casi-limite quali il mancato raggiungimento dell’intesa – seguita dal conflitto sollevato da una Camera contro l’altra⁷⁶ – o la palese violazione della disciplina costituzionale⁷⁷.

In particolare, il mancato raggiungimento dell’intesa tra i Presidenti prefigura uno scenario particolarmente delicato, in quanto tale circostanza potrebbe impedire, in assenza di meccanismi che consentano di superare l’impasse, l’instaurarsi del procedimento legislativo⁷⁸; meccanismi sif-

fatti erano previsti ad esempio nel disegno di legge di revisione costituzionale approvato nel 2005, che parimenti assegnava ai Presidenti delle Camere il potere di risolvere le eventuali questioni di competenza sorte in ordine all’esercizio della funzione legislativa, ma prevedeva altresì la possibilità per gli stessi di deferire tale decisione ad un comitato paritetico, composto da quattro deputati e quattro senatori, nominati dai rispettivi Presidenti⁷⁹. Tra le numerose soluzioni proposte al fine di risolvere i conflitti procedurali tra le due Camere, infine, vale ricordare l’istituzione di una Commissione di Mediazione paritetica permanente modellata sull’esempio tedesco dell’analogo organo di mediazione tra *Budestag* e *Bundesrat*⁸⁰.

Sembra comunque da escludersi che l’intesa tra i Presidenti sia di per sé in grado di sanare gli eventuali vizi formali delle leggi⁸¹: a parte, infatti, i dubbi che permangono sulla possibilità che il ruolo dei Presidenti d’Assemblea evolva, a seguito della riforma, nel senso di una maggiore imparzialità (qualità che, ai fini del corretto esercizio di una inedita funzione conciliatoria che si vorrebbe svolta a tutela di norme costituzionali dell’ordinamento generale, risulterebbe essenziale)⁸², una soluzione del genere, sottraendo al sindacato della Corte costituzionale i vizi formali delle leggi “coperte” dall’intesa tra i Presidenti, appare in contraddizione con il principio di pienezza della tutela costituzionale⁸³.

In secondo luogo, il testo di riforma si fa carico dell’esigenza di garantire, “a valle”, che sull’insieme materie disciplinate dalle leggi bicamerali si incida attraverso interventi *ad hoc*, specifici, rispettosi della fisionomia di un corpus normativo individuato e garantito. Esigenza tutelata attraverso due previsioni tra loro strettamente connesse (art. 70 Cost., primo comma, ultimo periodo): da un lato, la prescrizione che tali leggi possano essere modificate, abrogate o derogate solo attraverso lo specifico procedimento previsto dal primo comma dell’art. 70 Cost.⁸⁴. Dall’altro lato, la

⁷⁴ Così R. Dickmann, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it*, 10 febbraio 2016, 8; cfr. sul punto anche N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 17, che proprio ai futuri regolamenti parlamentari assegna (anche) in questo settore un ruolo cruciale, auspicando che tali fonti “proceduralizzino e, per così dire, giuridicizzino il più possibile questa fase, eventualmente anche attraverso la formazione di orientamenti preventivi di tipo generale, magari sanciti nei regolamenti parlamentari medesimi o, eventualmente, in pareri delle Giunte per il regolamento o in circolari dei Presidenti di Assemblea” (ivi, 18).

⁷⁵ Cfr. E. Gianfrancesco, *Camere del Parlamento*, cit., 2.

⁷⁶ Cfr. sul punto M. Cavino, *Corte costituzionale*, cit., 6. L’ipotesi andrebbe tuttavia considerata come un’*extrema ratio*. La prevenzione del conflitto, nel nuovo sistema, risulta infatti affidata sia alla puntuale disciplina dei regolamenti parlamentari in materia (chiamati a svolgere quella preziosa opera di “procedimentalizzazione” cui si accennava *supra*, nota 74), sia alla funzione unificante svolta dagli apparati serventi delle Camere (per le quali lo stesso testo di riforma, come si dirà meglio *infra*, nota 261, prefigura la fusione in un ruolo unico), sia al possibile coinvolgimento informale, nei casi più delicati, del Presidente della Repubblica (cfr. in proposito N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 19-20).

⁷⁷ Cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 18.

⁷⁸ Così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 228, il quale osserva conclusivamente che risulterebbero decisive, ai fini della corretta operatività dell’istituto, le personalità dei due Presidenti, e in particolare l’autorevolezza del Presidente del Senato e la connessa capacità di far valere le prerogative della Camera alta (*ibidem*).

Il mancato accordo, peraltro, darebbe corpo a scontri privi di precedenti nella storia costituzionale italiana, determinando un indebolimento dell’istituzione parlamentare nel suo complesso: così E. Gianfrancesco (*Camere del Parlamento*, cit., 2), il quale collega tale scenario all’ipotesi in cui il Presidente del Senato sia “espressione di un blocco di Regioni che si contrappone all’indirizzo politico governativo, non solo in relazione alle modalità di svolgimento dell’attività di presidenza del Senato, ma anche nei rapporti con il Presidente della Camera” (*ibidem*).

⁷⁹ Cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 228-229.

⁸⁰ Cfr. L. Violini, *Note sulla riforma*, cit., 301 e 303.

⁸¹ Sul punto cfr. per tutti, G. Tarli Barbieri, *Testo dell’audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la 1ª Commissione Affari Costituzionali del Senato (28 luglio 2015)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2015, n. 2, 12; ma, per l’ipotesi opposta, v. M. Manetti, *Pesi e contrappesi*, cit., 2, che considera l’intesa assolutamente insindacabile; cfr. anche E. Gianfrancesco, *Camere del Parlamento*, cit., 2, che osserva come l’avvenuta approvazione del disegno di legge da parte dei due rami del Parlamento sembri in grado di esprimere un “consolidamento” della scelta presidenziale, consentendo così di escludere la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via incidentale dell’intera legge per vizio formale.

⁸² Su questi profili, cfr. G. Piccirilli, *L’“oggetto proprio”*, cit., 10.

⁸³ Cfr. in argomento: A. Ruggeri, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, 247; G. Piccirilli, *L’“oggetto proprio”*, cit., 8-10; E. Cheli, *La riforma costituzionale all’esame del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2015, n. 1, 2-3; U. De Siervo, *Un tentativo*, cit., 6; G. Guzzetta, *Intervento*, cit., 38-39.

⁸⁴ Tale previsione è apparsa a taluni commentatori pleonastica, in quanto declinazione specifica del principio del c.d. parallelismo delle forme (cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni in tema di*

prescrizione che tali interventi debbano realizzarsi solo in forma espressa: quest'ultima disposizione comporta non solo il divieto di ricorrere, all'interno di leggi bicamerali di modifica (mentre sarebbe consentito in quelle "originarie", le prime adottate in applicazione del nuovo regime), all'istituto dell'abrogazione tacita disciplinato dall'art. 15 delle disposizioni preliminari al Codice civile (e in virtù del quale una legge si intende tacitamente abrogata se risulta incompatibile con le disposizioni contenute nella legge successiva o se la materia risulta interamente regolata dalla nuova legge)⁸⁵, ma anche l'inidoneità (o, meglio, la mancanza della forza necessaria) della nuova legge bicamerale ad abrogare tacitamente disposizioni della legge precedente; con la conseguenza che la sola presenza, nella nuova legge, di disposizioni contrastanti con la disciplina previgente (in assenza di una clausola di abrogazione esplicita) non comporterebbe la perdita di efficacia delle disposizioni della legge bicamerale in vigore⁸⁶. Stessa conseguenza si

verificherebbe nel caso di approvazione di una disciplina interamente nuova senza contestuale abrogazione espressa della disciplina precedente. Anzi, in questi casi, la nuova legge bicamerale sarebbe impugnabile di fronte alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 70, primo comma Cost.⁸⁷.

Tale criterio, tuttavia, non risulterebbe applicabile a tutte le leggi bicamerali: per alcune di esse, infatti, che rivestono un carattere puntuale (ad esempio, le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea) sarebbe improprio parlare di abrogazione (e di conseguenza, vano richiederne la forma espressa)⁸⁸. La sua applicazione alla categoria delle leggi costituzionali, infine, equivarrebbe a richiedere l'abrogazione esplicita della Costituzione⁸⁹.

Peraltro, anche le modifiche e le deroghe dovranno essere disposte in forma espressa⁹⁰, attraverso il ricorso alla novella ed alla chiara individuazione del rapporto di specialità tra la nuova disposizione e la disciplina in vigore. Anche in questo caso dovrebbe sostenersi l'inidoneità delle modifiche o delle deroghe a dispiegare i relativi effetti, così come la possibilità di impugnazione della nuova legge bicamerale per violazione del primo comma dell'art. 70 Cost. (con la conseguente elevazione – pur all'interno di un ambito circoscritto, riferibile ad una specifica categoria di leggi – di regole di buona legislazione a parametri di legittimità costituzionale⁹¹; ma proprio il fatto che si riferiscano solo ad una categoria di leggi induce ad interpretarle come finalizzate al raggiungimento di obiettivi diversi).

In particolare: alcune questioni concernenti l' "oggetto proprio" delle leggi bicamerali

La clausola in parola può essere letta su più piani: anzitutto, tale criterio, inteso come semplice necessità che la legge (bicamerale) presenti un contenuto omogeneo, garantisce il rispetto di una elementare regola di buona legislazione.

Il richiamo all'oggetto proprio assume tuttavia significati più pregnanti rispetto alla semplice osservanza di regole di buona legislazione: esso infatti è posto a presidio della separazione di competenza materiale tra le leggi bicamerali e tutte le altre leggi, garantendo la "purezza contenutistica"

"oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali dell'art. 70, comma primo, del disegno di legge di revisione, in *Federalismi.it*, 9 marzo 2016, 7; per E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 211, la previsione è *inutiliter data*). E allora, proprio al fine di escludere il pleonaso, che appare inopportuno soprattutto in sede costituzionale, la soluzione interpretativa alternativa condurrebbe a ritenere che la formula in oggetto introduca una (sorta di) riserva di legge bicamerale formale: la conseguenza sarebbe che le leggi bicamerali potrebbero essere derogate, modificate o abrogate solo da leggi bicamerali, e non da altri atti con forza di legge, come il decreto-legge o il decreto legislativo (cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 7), o che non potrebbero essere abrogate attraverso il referendum ex art. 75 Cost. A tale interpretazione si oppone tuttavia il nuovo art. 77, comma 2, Cost., che prescrive la presentazione del disegno di legge di conversione alla Camera dei deputati "anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere", ammettendo quindi la presenza di atti con forza di legge disciplinanti oggetti propri delle leggi bicamerali: cfr. sul punto P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 8, il quale riconosce che la possibile argomentazione che vede il decreto-legge come atto di natura eccezionale e dispiegante propriamente un effetto sospensivo – e dunque a rigore, inidoneo a modificare, abrogare o modificare leggi vigenti – consentirebbe di confermare la validità della tesi proposta, ma rischierebbe di risultare estremamente fragile alla prova dell'esperienza, o comunque meno fragile della semplice accettazione del pleonaso in Costituzione (parimenti propenso ad assegnare agli atti con forza di legge del Governo la possibilità di abrogare o modificare sia le leggi monocamerali che le leggi bicamerali, G. Piccirilli, *L' "oggetto proprio"*, cit., 7).

⁸⁵ La prescrizione non è nuova (lo sarebbe solo il suo inserimento a livello costituzionale), in quanto obblighi di abrogazione espressa sono già contenuti in diverse leggi ordinarie (esempi in P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 5).

⁸⁶ Cfr. in proposito M. Luciani, *Appunti per l'audizione innanzi la Prima Commissione – Affari costituzionali – del Senato della Repubblica*, 28 luglio 2015, in *www.senato.it*, 5-6), che rileva come, in questo caso (che potrebbe anche dipendere da una disattenzione del legislatore, il quale potrebbe non avvedersi dell'incompatibilità tra vecchie e nuove disposizioni), resterebbero in vigore "due serie incoerenti di norme".

Ma cfr. sul punto P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 5, il quale osserva che una legge bicamerale che recasse una nuova disciplina rispetto a quella dettata da una precedente legge bicamerale, senza disporre l'abrogazione espressa, sarebbe suscettibile di

annullamento "e, purtuttavia, nelle more dell'eventuale pronunzia della Corte risulterebbe in astratto in grado di abrogarla; invece di essere riconosciuta – secondo un ordine di idee da tempo patrocinato da chi scrive – *sic et simpliciter* inefficace da ogni operatore giuridico".

Eguale postulano l'illegittimità costituzionale delle leggi bicamerali che modificano in modo non espresso precedenti leggi bicamerali G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 260 ed E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 211.

⁸⁷ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 71.

⁸⁸ Cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 10.

⁸⁹ Cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 11.

⁹⁰ P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 5, rileva una ridondanza nell'utilizzo congiunto dei termini abrogazione e modifica, lamentando l'inopportunità dell'inserimento di formule pleonastiche in sede costituzionale.

⁹¹ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 71.

delle leggi bicamerali⁹². In questo senso la prescrizione si salda, come prima si accennava, con la necessità di abrogazione col medesimo procedimento e in forma espressa⁹³.

In particolare, dalla prescrizione del requisito dell'“oggetto proprio” deriva l'illegittimità costituzionale di “leggi miste”, che presentino contenuti propri di altre leggi bicamerali o incidano su ambiti di spettanza delle leggi monocamerali⁹⁴ e la conseguente necessità di potenziare gli strumenti di controllo dei Presidenti delle Camere sull'ammissibilità sia dei progetti di legge bicamerale, sia degli emendamenti relativi (in grado, auspicabilmente, di limitare il ricorso successivo al giudice costituzionale)⁹⁵; anche se va sottolineato che le interferenze saranno in alcuni frangenti difficilmente evitabili, soprattutto in presenza di disegni di legge volti a perseguire politiche pubbliche di ampio respiro⁹⁶ e considerata l'insuperabile interconnessione tra i profili ordinamentali (disciplinati in prevalenza da leggi bicamerali)⁹⁷ e la disciplina di settore (di pertinenza della legislazione generale-residuale adottata col procedimento monocamerale o a prevalenza Camera)⁹⁸.

⁹² L'espressione si deve a P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 3. Lo stesso Autore (ivi, 9) rileva peraltro che non tutti i casi contemplati nel primo comma dell'art. 70 designano l'oggetto inteso come profilo contenutistico in senso proprio, come ambito materiale: si danno infatti alcuni oggetti che sono in realtà individuabili come finalità della disciplina (come la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), o nei quali la prospettiva funzionale e contenutistica sono compresenti (come nel caso della legge che dispone l'attuazione di disposizioni costituzionali riguardanti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all'art. 71 Cost.).

⁹³ Cfr. in argomento P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 3, il quale osserva in proposito che la clausola di abrogazione espressa servirebbe a tutelare il tessuto normativo delle leggi bicamerali da interventi indiretti operati attraverso *leges fugitivae* che, nel “silenzio” dell'abrogazione implicita, finirebbero per disperdere la disciplina in una molteplicità di atti, affermando conclusivamente sul punto che “la garanzia della purezza contenutistica, della correttezza procedurale e della unitarietà della *sedes materiae* parrebbero gli scopi cui i tre requisiti in parola sembrerebbero rispondere come altrettanti strumenti della comune funzione di salvaguardia delle leggi bicamerali che finirebbe per caratterizzarli” (*ibidem*).

⁹⁴ La formula “leggi miste” compare, ad esempio, in G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 8 (che accenna, per la precisione, a disegni di legge “a contenuto misto”). P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 3, parla in proposito di “leggi omnibus” e M. Midiri di “leggi ad oggetto plurimo” (titolo dell'*op. cit.*).

⁹⁵ Anche rispetto all'esercizio di questa delicata funzione presidenziale si è suggerito un coinvolgimento attivo della Giunta del regolamento, allo scopo di attenuare la “solitudine” dei Presidenti di Assemblea: così E. Gianfrancesco, *Camere del Parlamento*, cit., 3.

⁹⁶ Cfr. sul tema G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 8.

⁹⁷ Cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 6.

⁹⁸ Cfr. sul punto M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 4, che sottolinea come la riforma potrebbe impedire in futuro al decisore politico di innovare contestualmente più ambiti normativi, non legati da nessi obiettivi d'ordine logico-giuridico. L'Autore suggerisce in proposito la predisposizione di disegni di legge

Un accenno merita, in conclusione, il dibattito che si è sviluppato intorno all'estensione del vincolo dell'oggetto proprio: potrebbe infatti sostenersi che la purezza contenutistica non riguardi ciascuna delle leggi elencate nel primo comma dell'art. 70 Cost., ma si riferisca soltanto alla categoria delle leggi bicamerali in generale e serva sostanzialmente a mantenere separato il *corpus* normativo delle leggi bicamerali da quello delle altre leggi⁹⁹.

La formula “ciascuna con oggetto proprio” farebbe propendere per l'estensione del vincolo anche a ciascuna delle leggi bicamerali¹⁰⁰; ed è infatti questa lettura che ha trovato accoglimento nella presente analisi. Va tuttavia rilevato che tale soluzione comporta difficoltà interpretative e applicative che si manifestano su almeno due fronti.

Il primo riguarda la possibilità di incidere sugli oggetti disciplinati da leggi bicamerali con fonti di rango costituzionale. Come prima si ricordava, l'inclusione delle “leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali” tra le leggi bicamerali appare impropria anche sotto il profilo dei requisiti previsti dal primo comma dell'art. 70 Cost., perché carica il procedimento di riforma costituzionale di vincoli ulteriori che rischiano di alimentare il contenzioso costituzionale sul punto¹⁰¹. E, per l'appunto, con

“collegati” l'uno all'altro, destinati a seguire un *iter* di approvazione in certa misura “parallelo”, rivelandosi anche in questo caso di particolare utilità lo strumento delle intese intercamerali sulla programmazione dei lavori (ivi, 7).

⁹⁹ Questa valenza di carattere generale (al di là della estensione del vincolo a ciascuna delle leggi elencate nel primo comma dell'art. 70 Cost.) appare difficilmente controvertibile, oltre che confortata da uno specifico fondamento costituzionale: la disciplina, con legge monocamerale, di oggetti propri delle leggi bicamerali, priverebbe il Senato della possibilità di definire i contenuti del provvedimento legislativo con i medesimi poteri della Camera; mentre la disciplina con legge bicamerale di oggetti lasciati alla regolazione monocamerale sottrarre alla Camera dei deputati il ruolo “dominante” nella definizione (e, in prospettiva, nella modifica) della disciplina (spunti in proposito, da ultimo, in M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 6 e G. Piccirilli, *L'“oggetto proprio”*, cit., 8, che propone il ricorso al principio di cedevolezza per il “trattamento” delle norme “intruse”: un'ipotesi che rimanda alla soluzione individuata dalla Corte costituzionale – cfr. sentenze n. 383 del 2002 e n. 422 del 2002 – al fine di fronteggiare l'imponente contenzioso che si andava prefigurando a seguito del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni introdotto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, e che potrebbe risultare utile in vista del prevedibile aumento del contenzioso costituzionale sui vizi formali delle leggi conseguente alla eventuale entrata in vigore della riforma in esame).

¹⁰⁰ Cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 3; così anche G. Piccirilli, *L'“oggetto proprio”*, cit., 7, che parla in proposito di “finalizzazione univoca” di ciascun atto legislativo bicamerale, ricordando che il concetto di “oggetto proprio” richiama l'analoga locuzione che compare in diverse disposizioni dei regolamenti parlamentari con riguardo al procedimento di esame di alcuni progetti di legge specificamente individuati, quali i disegni di legge finanziaria e di bilancio, i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ed i disegni di legge “comunitaria”. Anche R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 7, parla di “competenza riservata” con riferimento a ciascuna delle leggi elencate nel primo comma dell'art. 70 Cost.

¹⁰¹ Cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 10; tra i vincoli ulteriori gravanti sul procedimento di revisione costituzionale, ba-

specifico riferimento al requisito dell'oggetto proprio: da un lato, la legge costituzionale, che non sia di revisione, costituisce una categoria di legge bicamerale ad oggetto indefinito¹⁰² alla quale risulta pertanto impossibile applicare il criterio in parola; dall'altro, ove si propendesse per l'applicazione del criterio dell'oggetto proprio ad ogni singola legge indicata nel primo comma dell'art. 70 Cost., si dovrebbe dedurre il divieto di intervenire con legge costituzionale sugli oggetti disciplinati dalle (altre) leggi bicamerali, in quanto ad una legge bicamerale non sarebbe consentito di incidere su oggetti disciplinati dalle altre leggi elencate nel medesimo comma¹⁰³.

Il secondo fronte attiene invece alle concrete difficoltà applicative del criterio: non potrebbero infatti escludersi casi di "osmosi contenutistica"¹⁰⁴ tra leggi bicamerali. La soluzione da adottare potrebbe allora essere quella, già utilizzata in sede di riparto di competenze tra legge statale e legge regionale, del ricorso al criterio di prevalenza: questo consentirebbe una più facile "convivenza" tra leggi bicamerali, una salutare flessibilità all'interno del *corpus* normativo relativo (rendendo più agevole l'integrazione e il coordinamento tra le leggi ricomprese in questa categoria), oltre a rendere meno rigido (se il principio trovasse applicazione in termini più generali, ammettendo, entro limiti prestabiliti, anche interferenze rispetto agli ambiti disciplinati dalle leggi monocamerali) anche il riparto tra leggi bicamerali e monocamerali¹⁰⁵.

sti richiamare la deduzione dell'obbligo di abrogazione espressa della Costituzione (su cui *supra*) o dell'omogeneità delle leggi di revisione e, di riflesso, del referendum costituzionale eventuale (sul tema cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 11).

Potrebbe invero sostenersi che i criteri previsti dall'ultimo periodo del primo comma dell'art. 70 Cost. non siano in grado di vincolare le leggi costituzionali in quanto stabiliti da una fonte del medesimo rango, pur dovendosi ad esse riconoscere una superiorità sul piano logico, derivante dalla natura di norme sulla produzione (cfr. in proposito N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 10-11).

¹⁰² Cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 7 e 10.

¹⁰³ Tale circostanza fa propendere P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 7, per l'attribuzione, al di là del tenore letterale della disposizione pure rimarcato, del criterio dell'oggetto proprio al *genus* delle leggi bicamerali e non a ciascuna delle singole *species* che lo compongono. In particolare, l'Autore richiama come esempio di "assoluta sproporzione" la possibile dichiarazione di incostituzionalità, per violazione del vincolo dell'oggetto proprio, della legge bicamerale che disciplinasse l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali e contenesse anche norme sulla ineleleggibilità e incompatibilità dei senatori, che forma oggetto di una distinta legge bicamerale.

¹⁰⁴ Cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 3.

¹⁰⁵ Così P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 3; la tesi è ripresa, da ultimo, da M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 6. La richiamata esigenza di stabilire limiti precisi alle possibili deroghe al principio dell'omogeneità contenutistica chiama in causa, come prima ricordato, il ruolo che anche in questo ambito potranno svolgere sia i regolamenti parlamentari, sia le intese tra i Presidenti di Assemblea evocate dal sesto comma dell'art. 70 Cost. (cfr. P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 6 e M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 8, entrambi con riferimento al ruolo delle intese).

Al di là della legge: i poteri conoscitivi del Senato sugli atti e i documenti all'esame della Camera dei deputati

Oltre alla possibilità di intervenire su tutti i progetti di legge approvati dalla Camera dei deputati, il Senato (art. 70, settimo comma, Cost.) può avere accesso agli atti e ai documenti all'esame di quest'ultima e su di essi può formulare osservazioni.

Una prima incognita concerne l'individuazione degli "atti" e dei "documenti" sui quali il Senato può esprimersi: tale intervento dovrebbe, verosimilmente, estendersi anche ad atti relativi allo svolgimento di funzioni parlamentari diverse rispetto a quella legislativa, quali ad esempio l'attività di inchiesta e l'esame di petizioni o di relazioni; occorrerà inoltre precisare se, tra i documenti all'esame della Camera rientrano anche gli atti di provenienza governativa (quali ad esempio gli schemi di decreto legislativo o di regolamento inviati alle Commissioni competenti) e se, in tal caso, le osservazioni del Senato debbano essere indirizzate alla Camera o direttamente al Governo¹⁰⁶. Rimane inoltre da stabilire (e, come per i casi precedenti, sarà il regolamento del Senato a deciderlo) quali limiti saranno posti a tale attività (quali, ad esempio, gli atti esclusi), quali procedure dovranno seguirsi e quale "peso" e seguito avranno le osservazioni del Senato su tali documenti¹⁰⁷.

La disposizione in parola va altresì letta in combinato con la norma del testo di riforma che assegna al Senato il compito di concorrere a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato (art. 55, quinto comma, Cost.): in questa prospettiva, sarà verosimilmente possibile l'invio di osservazioni da parte del Senato sugli atti di attuazione delle leggi – in questo caso, ai sensi dell'art. 70, settimo comma, Cost., che tace sul punto – sia monocamerali che bicamerali. Anche per gli atti dell'UE all'esame della Camera vale la prescrizione del nuovo art. 55 Cost., che assegna al Senato il compito di partecipare alle decisioni dirette sia alla formazione che all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione.

Le altre novità che interessano il procedimento di approvazione delle leggi

Cambia l'iniziativa: la funzione sollecitatoria assegnata all'Assemblea senatoriale; il popolo tra ostacoli e vantaggi

La Costituzione, nel testo attualmente in vigore, assegna il potere di presentare progetti di legge al Governo, a ciascun membro delle Camere, a ciascun Consiglio regionale, a cinquantamila elettori, al CNEL (oltre ai Comuni, per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province).

Il testo della riforma lascia sostanzialmente inalterate l'iniziativa governativa, parlamentare e regionale, per le quali valgono unicamente i nuovi vincoli riguardanti la sede di presentazione del progetto di legge. In particolare, nel

¹⁰⁶ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 79.

¹⁰⁷ In ordine alla rilevanza della funzione in parola, M. D'Amico, *Audizione*, cit., 12, ritiene che la norma attribuisca al Senato un potere "enorme, e forse ingiustificato", costituendo un punto di contatto in grado di determinare frizioni anche notevoli tra le due Camere.

caso dell'iniziativa governativa, si segue la regola generale prima illustrata (e cioè l'obbligo di presentare tutte le proposte alla Camera dei deputati, tranne il caso delle materie regolate dalle leggi bicamerali, in cui l'*iter* può iniziare indifferentemente in uno dei due rami), ad eccezione dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, che vanno sempre presentati alla Camera.

Il vincolo della presentazione dei progetti alla sola Camera dei deputati, che per il Governo si dispiega unicamente in relazione ai disegni di legge di conversione, assume invece per l'iniziativa regionale una valenza generale, imponendo ai Consigli la presentazione di tutte le proposte di legge da questi formulati, a prescindere dall'argomento, alla sola Camera bassa. Nel caso dell'iniziativa parlamentare, quale facoltà spettante al singolo membro delle Camere, sembrerebbe più coerente con le novità introdotte dal testo di riforma in ordine al ruolo assegnato all'Assemblea senatoriale (pur in assenza di specifiche prescrizioni costituzionali sul punto) considerare operante il limite della Camera di appartenenza¹⁰⁸: ne conseguirebbe che, alla luce delle novità illustrate, mentre il deputato può continuare a presentare alla propria Camera progetti su qualunque materia,

il singolo senatore può presentare presso la propria Camera, di norma, solo un progetto di legge bicamerale¹⁰⁹.

La limitazione che grava, in conseguenza del nuovo assetto della produzione legislativa, sul singolo senatore, può tuttavia essere in parte superata – come prima si accennava – attraverso la richiesta di esame di una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati dell'Assemblea del Senato. La riforma introduce infatti la possibilità, per la Camera alta, se la deliberazione relativa viene approvata dalla maggioranza dei suoi componenti¹¹⁰, di richiedere alla Camera dei deputati di esaminare un disegno di legge da questa proposto. In tal modo si intende assicurare al Senato un'ulteriore modalità di intervento nel procedimento legislativo monocamerale: intervento che – per i progetti di legge non rientranti nella procedura bicamerale, e che vedono il ruolo preminente della Camera dei deputati nella deliberazione finale – può quindi realizzarsi non solo, come abbiamo visto, nella possibilità di riesaminare il testo vincolando la Camera dei deputati a pronunciarsi (seppur in via definitiva) sulle proposte di modifica presentate, ma anche attraverso la sollecitazione ad esaminare un testo di legge. La richiesta del Senato, peraltro, non si configura propriamente come un'iniziativa legislativa ma come l'invito ad avviare l'esame di proposte di legge già presentate alla Camera alta da altri soggetti¹¹¹. In alternativa, po-

¹⁰⁸ Affermano la permanenza del limite in oggetto, ad esempio, A. Anzon, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio AIC*, aprile 2014, 6 e R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 4.

La questione è comunque controversa: di opinione contraria R. Romboli, *Le riforme*, cit., 4 (come pure E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 238 e G. Piccirilli, *L'“oggetto proprio”*, cit., 2) in considerazione del fatto che il primo comma dell'art. 71 Cost. non ha subito modifiche. Tuttavia lo stesso R. Romboli (*ibidem*) riconosce che tale legittimazione, alla luce del diverso ruolo e delle diverse competenze assegnati al Senato dalla riforma, appare “poco comprensibile e giustificabile”. D'altronde, prosegue lo Studioso, prevedere un'iniziativa legislativa specifica del Senato (ammesso comunque che di iniziativa in senso proprio si tratti: sul punto v. *infra*), intestando nel contempo il potere di presentare progetti di legge alla Camera dei deputati a ciascun senatore, risulterebbe “del tutto illogico”. Più coerente sarebbe stato riproporre il modello elaborato dalla Commissione Quagliariello, che aveva assegnato ad una maggioranza qualificata dell'Assemblea del Senato il potere di presentare progetti di legge alla Camera (con l'obbligo, per quest'ultima, di esprimere il voto finale entro centoventi giorni), ma limitando espressamente l'iniziativa dei singoli senatori alle sole leggi bicamerali (lo ricorda R. Romboli, *ibidem*).

Anche M. D'Amico, *Audizione*, cit., 12, considera il mantenimento dell'iniziativa legislativa in capo a ciascun senatore senza limitazioni alla Camera di appartenenza, che si dedurrebbe dall'assenza di esplicite limitazioni all'interno dell'art. 71 Cost., “poco spiegabile”, sia alla luce di quanto disposto dal comma successivo con riferimento all'Assemblea, sia in termini assoluti, per il fatto di attribuire una così pregnante facoltà al singolo senatore. La soluzione non “convince del tutto in termini di coerenza” neanche R. Tarchi, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014, n. 2, 11, il quale rileva altresì la presenza di difficoltà procedurali, osservando come non siano affatto chiare le modalità mediante le quali potrà essere esercitata l'iniziativa da parte di un soggetto estraneo alla Camera dei deputati.

¹⁰⁹ “Di norma” perché occorre considerare la possibilità che il singolo senatore depositi al Senato un progetto di legge monocamerale finalizzato ad attivare la presentazione di un disegno di legge da parte dell'Assemblea senatoriale, ai sensi del nuovo secondo comma dell'art. 71 Cost. (anche sul punto cfr. R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 4). Anzi, secondo E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 239, dalla lettera dell'(immutato) primo comma dell'art. 71 Cost. dovrebbe desumersi anche la possibilità che i senatori presentino progetti di legge monocamerale anche alla Camera dei deputati. Tuttavia, la singolarità di questa ipotesi (come sembra trasparire anche dalle parole dell'Autore), dovrebbe rappresentare un motivo ulteriore per ritenere valevole, con riferimento all'iniziativa legislativa parlamentare, il vincolo della Camera di appartenenza.

¹¹⁰ *Quorum* che vale ad attribuire alla decisione un particolare significato “politico”: così M. D'Amico, *Audizione*, cit., 12; R. Tarchi, *Il disegno di legge*, cit., 11, giudica invece la maggioranza assoluta un *quorum* eccessivo, trattandosi di un “mero potere di iniziativa”, mentre parrebbe più logico attenersi alla regola generale della maggioranza semplice o addirittura consentire questa facoltà anche ad una minoranza particolarmente qualificata.

¹¹¹ Cfr. sul punto G. Piccirilli, *L'“oggetto proprio”*, cit., 2 e G. Tarli Barbieri, *Testo dell'audizione*, cit. In questo caso, per la precisione, dovrebbe parlarsi di “pre-proposte” di legge, essendo propriamente il disegno di legge quello proposto dal Senato alla Camera (come ha osservato E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 239).

A. Pisaneschi, *Brevi osservazioni*, cit., 3 e M. D'Amico, *Audizione*, cit., 12, parlano invece espressamente di “iniziativa” del Senato. Peraltro, nell'ipotesi in cui i progetti siano presentati da singoli senatori, l'istituto rappresenterebbe una sorta di iniziativa del Senato in grado di porre rimedio all'impossibilità per un senatore di presentare singolarmente progetti di legge alla Camera dei deputati.

Spetterà comunque al regolamento del Senato definire i presupposti e la procedura di esame ad approvazione di tali proposte, individuando anzitutto i possibili soggetti presentatori (cfr. sul punto E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 239).

trebbe ipotizzarsi che l'istituto in esame designi un potere sollecitatorio avente ad oggetto progetti di legge già pendenti davanti alla Camera dei deputati¹¹². Tale ipotesi è apparsa tuttavia illogica, considerata la necessità che la richiesta venga sostenuta dalla maggioranza assoluta dei senatori¹¹³.

Affinché tale impulso non rimanga privo di conseguenze, il testo di riforma prevede che la Camera dei deputati debba procedere all'esame e pronunciarsi sul testo entro un termine prestabilito, che l'art. 71, secondo comma, Cost., fissa in sei mesi dalla data della deliberazione del Senato. Sui contenuti di tale pronuncia permangono tuttavia molti dubbi (su cui, verosimilmente, saranno chiamati a far luce anzitutto i nuovi regolamenti parlamentari): non è infatti scontato che, entro il termine previsto, la Camera debba deliberare in via definitiva sull'approvazione finale del testo, potendo entro tale termine semplicemente decidere di rinviare il testo in Commissione per una ulteriore fase istruttoria¹¹⁴. Non sono inoltre definite le conseguenze del mancato rispetto del termine semestrale: l'assenza di sanzioni depone a favore della natura ordinatoria del termine, pur dovendosi sottolineare il rilevante significato politico dell'istituto, che rappresenta una sorta di "messa in mora" della Camera, da parte del Senato, di fronte all'opinione pubblica¹¹⁵.

Una seconda novità rilevante si registra in relazione all'iniziativa legislativa popolare. Anzi, in realtà, le novità sono due. Da un lato, si triplica il numero di firme necessarie per la presentazione di un disegno di legge di iniziativa degli elettori, passando dalle attuali cinquantamila a centocinquantamila: la disposizione, pur rendendo più difficile la presentazione dei progetti di legge in esame, può intendersi, per contro, come volta a valorizzare l'istituto, considerando che il consistente numero di firme raccolte farebbe assumere all'atto un significativo rilievo politico. Dall'altro lato, si rendono tali iniziative più garantite in sede parlamentare, assegnando ai regolamenti delle Camere il compito di assicurare una deliberazione conclusiva sui progetti in parola entro tempi certi, insieme alla disciplina delle forme e dei limiti di tale decisione (art. 71, terzo comma, Cost.)¹¹⁶. Quest'ultima prescrizione in particolare sembra-

rebbe mirata a rivitalizzare l'istituto¹¹⁷, che non ha finora dato grande prova di sé, facendo registrare sia un basso numero di proposte presentate, sia un limitato tasso di successo (le poche proposte approvate, peraltro, sono state quelle abbinata ad analoghi progetti di iniziativa governativa o parlamentare).

Anche in questo caso l'attuazione in concreto della disposizione costituzionale è affidata ai regolamenti parlamentari, chiamati ad integrare la disciplina vigente o in corso di approvazione¹¹⁸.

guano la regola generale per cui la sede di presentazione e la procedura di approvazione (bicamerale o monocamerale) dipendono dalla materia che forma oggetto della proposta. *Contra* R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 5, il quale sostiene che l'iniziativa popolare dovrebbe esercitarsi solo presso la Camera dei deputati, sia in ragione della limitazione delle competenze legislative del Senato, sia "al fine di non assegnare al relativo comitato promotore l'onere di differenziare i progetti in base al contenuto", pur ribadendo che il riferimento ai "regolamenti parlamentari" al plurale, nel terzo comma dell'art. 71 Cost., quali fonti incaricate di garantire tempi, forme e limiti della discussione e della deliberazione conclusiva delle proposte in oggetto, non fa registrare alcuna conclusione formale alla loro presentazione al Senato.

¹¹⁷ Di diverso avviso R. Romboli, *Le riforme*, cit., 5, che non considera il mero rinvio al regolamento parlamentare, per la disciplina di tempi, modi e limiti della deliberazione finale, espressivo di una reale valorizzazione dell'iniziativa popolare.

Cfr. sul punto anche G. Puccini, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, 2014, n. 3, 24 ss., il quale osserva che la definizione dell'esatta misura dell'impatto innovativo della nuova disciplina costituzionale resta interamente consegnato nelle mani di quelle stesse maggioranze parlamentari, che pur attraverso il rafforzamento degli strumenti di democrazia diretta si intenderebbe in qualche misura arginare (ivi, 26).

¹¹⁸ Entrambe le Camere, come è noto, disciplinano il c.d. *repechage*, che consiste nel considerare automaticamente presentati, all'inizio della legislatura, i progetti di legge di iniziativa popolare il cui esame non era stato portato a termine nella legislatura precedente, potendosi altresì applicare le procedure accelerate di esame previste in generale per i progetti già approvati nella legislatura precedente.

Il solo regolamento del Senato prevede inoltre (art. 74, comma 3) che le Commissioni permanenti competenti devono avviare l'esame in sede referente dei progetti di iniziativa popolare entro un mese dal deferimento. Il regolamento della Camera considera invece tali progetti ininfluenti ai fini del calcolo della quota di tempo disponibile per gli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti e di opposizione, in sede di programmazione dei lavori (art. 24, comma 4).

Alla Camera dei deputati sono inoltre allo studio (in sede di Giunta del regolamento) alcune modifiche del regolamento generale volte a stabilire l'obbligo per le Commissioni competenti di deliberare sulla "presa in considerazione" delle proposte di legge di iniziativa popolare entro un mese dall'assegnazione. Se tale delibera viene assunta, l'esame in Commissione deve concludersi entro i successivi due mesi, al termine dei quali il progetto è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea (cfr. sul punto *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 84, per ulteriori dettagli, anche con riguardo all'estensione della disciplina ai progetti di legge di iniziativa regionale).

¹¹² Cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 239 e M. D'Amico, *Audizione*, cit., 12.

¹¹³ Ci si riferisce all'opinione espressa da R. Romboli, *Le riforme*, cit., 5; il *quorum* è giudicato eccessivo anche da R. Tarchi, *Il disegno di legge*, cit., 11.

¹¹⁴ Così *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 82 (anche perché non si prevede che la pronuncia avvenga in via definitiva).

¹¹⁵ Così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 240. Dello stesso avviso anche A. Pisaneschi, *Brevi osservazioni*, cit., 3, il quale ritiene difficile pensare che, decorso il termine semestrale, la legge eventualmente approvata sia costituzionalmente illegittima, in quanto non pare ragionevole che la proposizione di una legge da parte del Senato impedisca alla Camera di deliberare sulla stessa materia. La natura meramente sollecitatoria del termine viene tuttavia criticata dall'Autore, che osserva conclusivamente (*ibidem*) come la proposizione di termini in Costituzione, aventi efficacia non perentoria, rischi di introdurre elementi di incertezza sulla forza delle norme costituzionali.

¹¹⁶ Va ribadito in proposito che, nel silenzio del testo di riforma, è da ritenersi che i progetti di legge di iniziativa popolare se-

Infine, scompare dalla scena l'iniziativa legislativa in materia di economia e lavoro esercitabile dal CNEL, conseguente alla soppressione dell'organo¹¹⁹.

Cambia l'istruttoria: il ridisegno del procedimento legislativo al Senato

Il procedimento di esame dei disegni di legge all'interno di ciascuna Camera, incentrato tradizionalmente sull'istruttoria in Commissione, che di norma precede la discussione in aula e l'approvazione da parte di quest'ultima prima articolo per articolo e infine con un voto finale sull'intero testo, viene mantenuta per le leggi bicamerali, che continuano a seguire, anche sotto questo profilo, lo schema consueto (art. 72, primo comma, Cost.).

Per le altre leggi, che diventano col nuovo sistema tutte monocamerali (nel senso che – come prima precisato – pur prevedendosi la partecipazione, a seconda dei casi eventuale o necessaria, del Senato al procedimento legislativo, l'approvazione finale spetta comunque sempre alla Camera dei deputati), l'obbligo dell'esame istruttorio in Commissione prima dell'approvazione finale in Aula articolo per articolo e con votazione finale sull'intero testo viene mantenuto solo per la Camera dei deputati (art. 72, secondo comma, Cost.).

Tale obbligo non viene invece specificato per l'altro ramo del Parlamento: sul punto, al contrario, il testo della riforma affida al regolamento del Senato il compito di disciplinare le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati (art. 70, sesto comma, Cost.). La disciplina demandata al regolamento senatoriale dovrebbe in particolare applicarsi a tutti procedimenti diversi da quello bicamerale¹²⁰ e dunque essenzialmente ai procedimenti disciplinati dall'art. 70 Cost. ai commi terzo, quarto e quinto (monocamerale, monocamerale "rinforzato" e monocamerale di bilancio), consentendo di adeguare la porzione di iter legislativo di pertinenza della Camera alta alle diverse finalità, tempistiche ed effetti che il testo di riforma lega all'intervento del Senato in ciascuna delle procedure richiamate.

Ulteriori aspetti sui quali sarà chiamato ad intervenire il nuovo regolamento del Senato saranno, tra gli altri, le modalità e gli eventuali limiti alla presentazione di proposte di modifica ai testi trasmessi dalla Camera e la forma che tali proposte potranno assumere (pareri o emendamenti compiutamente formulati)¹²¹.

Ad eccezione dei maggiori margini di decisione assegnati al Senato in particolare nella partecipazione ai procedimenti monocamerali¹²², la riforma lascia inalterate tutte le altre

disposizioni costituzionali che disciplinano l'attività istruttoria e altri aspetti rilevanti del procedimento di esame ed approvazione dei disegni di legge all'interno di ciascuna Camera. Rimangono pertanto immutate le norme che assegnano ai regolamenti parlamentari il compito di stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali sia dichiarata l'urgenza (art. 72, terzo comma, Cost.)¹²³. In realtà, può immaginarsi un ricorso a tale procedura soprattutto nell'ambito dei procedimenti bicamerali, in ragione dell'impossibilità di ricorrere, per l'approvazione di questo tipo di leggi, al procedimento "a data certa" (anche se non può escludersi l'impiego anche nei procedimenti monocamerali, laddove il procedimento a data certa non possa applicarsi, o perché concerne categorie escluse o perché il progetto non può considerarsi essenziale per l'attuazione del programma di governo)¹²⁴.

Parimenti, viene mantenuta la possibilità, per i regolamenti di ciascuna Camera, di stabilire i casi e le forme in cui l'esame e l'approvazione dei disegni di legge siano deferiti a Commissioni, anche permanenti, che possono approvarli anche in via definitiva¹²⁵. Si tratta, in quest'ultimo

del procedimento legislativo in Commissione, sia per l'approvazione delle leggi bicamerali paritarie, sia per l'approvazione di modifiche a quelle a prevalenza Camera. L'unico vincolo che permane è quello di attribuire alle Commissioni un ruolo istruttorio, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost. Come queste Commissioni siano composte e che poteri abbiano resta invece pressoché interamente nella disponibilità del regolamento del Senato" (cfr. sul punto anche R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 5).

¹²³ Si ricorda che la procedura d'urgenza – peraltro rimasta sostanzialmente inutilizzata nella storia parlamentare di questi anni (lo ricorda E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 205) – è disciplinata attualmente dai regolamenti della Camera e del Senato in termini parzialmente differenziati: cfr. l'art. 69 r.C. e l'art. 77 r.S., primo comma. In particolare, il regolamento della Camera stabilisce un limite massimo di progetti di legge per i quali può essere dichiarata l'urgenza nell'ambito di ciascun programma dei lavori (5 progetti se il programma è trimestrale e 3 progetti se il programma è bimestrale), individuando anche precisi limiti di contenuto: non possono infatti essere dichiarati urgenti i progetti di legge costituzionale o i progetti di legge riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione (art. 69 r.C.).

¹²⁴ Cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 23.

¹²⁵ Questione connessa, ma distinta, riguarda la composizione di tali Commissioni al Senato, che potrebbe anche non rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari: tale prescrizione, infatti, viene ora riferita solo alle Commissioni operanti all'interno della Camera dei deputati, mentre nella seconda Camera potrebbe immaginarsi l'adozione di criteri di formazione diversi, legati verosimilmente alla natura di organo di rappresentanza territoriale.

Potrebbe inoltre essere soggetto a modifiche il numero o la competenza delle Commissioni senatoriali, in ragione dell'ambito circoscritto delle materie di cui tale organo potrà essere chiamato ad occuparsi in via obbligatoria e delle differenti procedure di approvazione dei progetti di legge sottoposti al suo esame (cfr. sul punto *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 90).

E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 212-213, ritiene invece che non debba darsi per scontata neanche la presenza di Commissioni all'interno del Senato (analogo orientamento in G.L. Conti, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatorio sulle*

¹¹⁹ In argomento si rinvia al contributo di F. Bailo, *I "cari estinti": organi ed enti a cui la riforma dice (davvero?) addio*, in questo fascicolo.

¹²⁰ Come si ricava, per esclusione, dal richiamo operato dal primo comma dell'art. 72 Cost. ad "ogni disegno di legge di cui all'articolo 70, primo comma".

¹²¹ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 96. Cfr. sul punto quanto osservato *supra*.

¹²² Di avviso parzialmente diverso N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 22, che osserva come al Senato residui "uno spazio davvero amplissimo al regolamento nella configurazione

caso, del procedimento c.d. in sede deliberante o legislativa, che è attualmente previsto sia alla Camera che al Senato, in base al quale il progetto di legge viene approvato definitivamente in Commissione, senza passaggio in Aula.

La possibilità di ricorrere alla procedura decentrata (per Commissioni in sede deliberante) – come anche quella di utilizzare la procedura mista (per Commissioni in sede redigente) – non è esclusa né nell’ambito del procedimento bicamerale né nei procedimenti monocamerale, e può in astratto essere impiegata sia dalla Camera sia dal Senato. Tuttavia, da un lato, le ridotte dimensioni della Camera alta sembrerebbero rendere non necessario lo strumento¹²⁶; dall’altro, l’eventualità che, nell’ambito del procedimento generale (monocamerale), in assenza di una richiesta di esame del Senato, una legge possa essere approvata dalla sola Commissione della Camera dei deputati, può far affiorare “un deficit di garanzie deliberative richieste per l’adozione di un atto che recherebbe comunque il *nomen juris* di legge”¹²⁷.

A questo riguardo, permangono anche le garanzie costituzionali associate al procedimento in esame: rimane la garanzia procedurale della rimessione in Aula, in base alla quale, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso all’esame dell’Assemblea, qualora il Governo, o un decimo dei componenti dell’Aula o un quinto della Commissione richiedano che sia discusso e votato dal *plenum*, oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con le sole dichiarazioni di voto. E rimane il riferimento alle materie escluse dall’applicazione dell’istituto, per cui non può farsi ricorso al procedimento decentrato, ma deve invece seguirsi necessariamente la procedura “normale” di esame e di approvazione diretta da parte dell’Aula, per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi. Sul punto, tuttavia, si registra una rilevante innovazione: ad essi il testo di riforma aggiunge la categoria dei disegni di legge di conversione in legge di decreti (art. 72, quinto comma, Cost.), costituzionalizzando un limite attualmente previsto dai regolamenti parlamentari¹²⁸.

Infine, non muta la disposizione che intesta ai regolamenti parlamentari la determinazione delle forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni (art. 72 Cost., quarto comma, ultimo periodo).

fonti.it, 2015, n. 3, 20 ss.; presenza che pare tuttavia imposta, come prima ricordato, dal primo comma dell’art. 72 Cost.

Su questo tema si rinvia al contributo di G. Piccirilli, *Parlamento: il superamento controllato del bicameralismo paritario*, in questo fascicolo.

¹²⁶ Cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 11.

¹²⁷ Così, in termini dubitativi, M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 11.

¹²⁸ Cfr. art. 96-bis, comma 1, r.C. e art. 35, comma 1 e 37, comma 1, r.S. Si rammenta che, oltre al limite richiamato, i regolamenti delle Camere estendono la riserva di assemblea anche ai progetti di legge rinviati dal Capo dello Stato (art. 71, comma 2, r.C. e art. 35, comma 1, r.S.), ai disegni di legge finanziaria e di bilancio (art. 123, comma 1, r.C. e art. 126, commi 8 e 9, r.S.) e ai disegni di legge europea e di delegazione europea (art. 126-ter r.C. e art. 114-bis r.S.).

Due novità concernenti la fase integrativa dell’efficacia: dichiarazione d’urgenza e leggi elettorali

Occorre in conclusione dar conto di due ulteriori innovazioni introdotte dalla riforma. La prima, che consegue anch’essa al ruolo di preminenza attribuito alla Camera dei deputati nella produzione legislativa, consiste nell’assegnazione a quest’ultima in via esclusiva (e non più, come prevede la disciplina in vigore, a entrambe le Camere) del potere di dichiarare, a maggioranza assoluta dei propri componenti, l’urgenza di una legge, disponendo nel contempo il termine entro il quale può essere promulgata (art. 73, terzo comma, Cost.).

La seconda novità, connessa all’introduzione del giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l’elezione dei membri della Camera e del Senato¹²⁹, incide sulla promulgazione di tali leggi in tre forme (art. 73, secondo comma, Cost.). In primo luogo, il Capo dello Stato non può procedere alla promulgazione delle leggi elettorali nei primi dieci giorni dall’approvazione: entro tale termine, infatti, la legge elettorale può essere sottoposta al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato¹³⁰ presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato (in particolare deve ritenersi, in quanto deducibile dalla lettera della disposizione malgrado la dubbia compatibilità di tale interpretazione con il superamento del bicameralismo paritario, che entrambe le minoranze possano impugnare entrambe le leggi elettorali)¹³¹. In secondo luogo, se la legge viene impugnata di fronte al giudice costituzionale, il

¹²⁹ Giudizio preventivo che tuttavia non esclude un ulteriore sindacato della Corte sulla legge promulgata che venga all’attenzione del giudice costituzionale nelle sedi ordinarie (così, ad esempio, R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 13). Sul tema, e più in generale sul giudizio della Corte su tali atti, si rinvia al contributo di P. Costanzo, *Corte costituzionale: i nuovi impegni per gli anni a venire*, in questo fascicolo.

¹³⁰ Nel testo della disposizione originariamente approvato dal Senato era previsto che il ricorso dovesse recare “l’indicazione degli specifici profili di incostituzionalità”. Dalla scomparsa di tale formula a seguito delle modifiche apportate al testo di riforma dalla Camera dei deputati sembra potersi dedurre che la motivazione del ricorso possa consistere nella semplice indicazione dei principi costituzionali che si ritengono violati, senza la necessità di indicazioni specifiche (cfr. in proposito R. Romboli, *Le riforme*, cit., 18).

¹³¹ Cfr. sul tema R. Romboli, *Le riforme*, cit., 17 e S. Panizza, *Alcuni dubbi interpretativi su talune previsioni contenute nel disegno di revisione costituzionale del Governo Renzi in ordine alle garanzie costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 19 giugno 2015. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 216, lamenta in proposito l’irrazionalità del potere attribuito ad un terzo dei senatori di impugnare la legge elettorale della Camera, la quale, non soltanto riguarda l’elezione di un altro organo (ma, da questo punto di vista, il difetto riguarda anche il caso inverso), ma soprattutto, essendo una legge monocamerale, è stata approvata dalla sola Camera dei deputati. Lo stesso Autore aveva proposto a riguardo (*ibidem*) l’inclusione della legge elettorale della Camera nel novero delle leggi bicamerale, ritenendo che l’acquisizione del consenso dell’altro ramo del Parlamento sull’approvazione del sistema elettorale dell’unica Camera “politica” avrebbe rappresentato una maggiore garanzia per i cittadini.

termine di promulgazione rimane sospeso fino alla pronuncia della Corte, che deve intervenire entro trenta giorni dalla data di presentazione del ricorso¹³². In terzo luogo, se la legge viene giudicata in via preventiva costituzionalmente illegittima, la promulgazione non può avere luogo. Si ritiene, in particolare, che la promulgazione sia vietata non solo a seguito di una dichiarazione di incostituzionalità che investe la legge elettorale nel suo complesso, ma anche nel caso di una pronuncia di incostituzionalità parziale (laddove, naturalmente, sia possibile – trattandosi, come è noto, di una legge costituzionalmente necessaria – elidere una parte della normativa senza compromettere la piena operatività della disciplina di risulta): una promulgazione che interessi le sole parti della legge elettorale non incise dalla pronuncia di illegittimità, infatti, consentirebbe l'entrata in vigore di una legge elettorale diversa da quella approvata dalla Camera (o dalle Camere), nella quale la maggioranza che l'ha votata potrebbe non riconoscersi¹³³.

Si rammenta in proposito che, ai sensi dell'art. 39, comma undicesimo, della legge costituzionale in esame, il ricorso preventivo alla Corte si estende anche alle leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data, o entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge elettorale del “nuovo” Senato, prevista dall'articolo 57, sesto comma, Cost.: non si tratterebbe, tuttavia, in questo caso, di un controllo preventivo ma successivo, operante su leggi già in vigore¹³⁴. La disposizione incide, comunque, oltre che sulla promulgazione, anche sul procedimento di approvazione nel caso di dichiarazione di incostituzionalità anche parziale da parte della Corte: in questo caso la legge dovrebbe essere riesaminata dalle Camere secondo un procedimento che andrà opportunamente disciplinato dai regolamenti parlamentari, ma che si immagina potrà risultare in larga parte ispirato al procedimento di esame delle leggi rinviate dal Capo dello Stato¹³⁵.

¹³² R. Romboli, *Le riforme*, cit., 19, ritiene che tale termine debba ritenersi meramente ordinatorio, nel senso che la Corte costituzionale potrebbe anche decidere oltre la scadenza, anche se, trascorsi i trenta giorni, la legge potrebbe essere promulgata senza attendere la decisione della Corte. Cfr. sul punto E. Albanesi, *Il Presidente della Repubblica: meno “protagonista” ma pur sempre garante*, in questo fascicolo.

¹³³ Cfr. sul punto R. Romboli, *Le riforme*, cit., 19.

¹³⁴ Cfr. R. Romboli, *Le riforme*, cit., 20-21.

¹³⁵ Cfr. sul punto R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 12, che accenna in proposito ad un ruolo “partecipativo” della Corte costituzionale nel procedimento di esame delle leggi elettorali. In questa prospettiva, la Corte potrebbe anche prospettare specifiche modifiche al testo, salva la libertà delle Camere di adeguarsi integralmente o meno alle proposte formulate, in analogia con quanto previsto nel caso di rinvio presidenziale (cfr. sul punto R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 13, che prefigura l'assunzione, da parte del giudice costituzionale, di un ruolo di *aiguilleur du législateur* analogo a quello esercitato dal *Conseil constitutionnel* francese).

In particolare, la richiamata esigenza di adeguamento dei regolamenti parlamentari, al fine di designare una specifica procedura di riesame delle leggi elettorali sottoposte ad una eventuale censura preventiva da parte della Corte, appare in questo caso rafforzata alla luce del secondo comma dell'art. 136 Cost., che prevede la

Il rilievo del “fattore tempo” nell'iter legis: il voto a data certa e il nuovo ruolo del Governo in Parlamento

Il generale rafforzamento del ruolo del Governo nell'ordinamento costituzionale si manifesta con evidenza (anche) all'interno dei processi di produzione normativa. In questa prospettiva, la novità che con maggiore nettezza fa emergere questo orientamento è il meccanismo del c.d. voto a data certa: si tratta del potere attribuito al Consiglio dei Ministri¹³⁶ di chiedere alla Camera dei deputati (e solo a questa, perché, come vedremo, il procedimento riguarda solo leggi monocamerali)¹³⁷ di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia definitiva della Camera dei deputati entro settanta giorni dalla deliberazione.

Tale strumento, che riveste essenzialmente natura acceleratoria dei tempi di decisione parlamentare in relazione a specifiche esigenze di attuazione del programma di governo (e che, sotto questo profilo, può essere in parte assimilato alle procedure di urgenza previste dall'art. 72, terzo comma, Cost.)¹³⁸, è ritenuto, dalla più parte dei commentatori, così come dagli stessi presentatori del progetto di riforma¹³⁹, una soluzione all'abuso del decreto-legge impie-

necessaria comunicazione delle decisioni sulla costituzionalità delle leggi alle Camere affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali (spunti in proposito in R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 13).

¹³⁶ Questa sembra l'ipotesi più plausibile, considerato che i riferimenti costituzionali al Governo chiamano in causa di norma le attribuzioni dell'organo collegiale (un'ipotesi di attribuzione al Presidente del Consiglio o al Ministro competente o proponente, nel caso di scissione tra l'indicazione di essenzialità e la conseguente richiesta, è formulata da T. Guarnier, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 2 marzo 2016, 6). In particolare, la deliberazione del Consiglio dei Ministri dovrebbe assumere una forma analoga a quella prevista dalla legge n. 400 del 1988 per la posizione della questione di fiducia (cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 25).

¹³⁷ Alla motivazione di ordine meramente procedurale si affianca anche una ragione di ordine “sostanziale”, per cui la decisione se accettare o meno la richiesta del Consiglio dei Ministri (operando, come vedremo, una valutazione, tra l'altro, sull'attuazione del programma di governo) spetta unicamente alla Camera dei deputati in quanto esclusiva titolare del rapporto di fiducia col Governo (cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 231).

¹³⁸ Così R. Dickmann, *Alcune considerazioni sull'istituto del “voto a data certa”*, in *Federalismi.it*, 16 marzo 2016, 3), il quale osserva che l'istituto in esame, come la dichiarazione di urgenza, abbrevia la durata del procedimento senza alterarne la natura.

Sulla possibile sovrapposizione tra il procedimento d'urgenza e il voto a data certa cfr. anche D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio AIC*, giugno 2015, 6 e N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 21 (il quale li include entrambi nei procedimenti legislativi accelerati, insieme al procedimento in Commissione in sede deliberante).

¹³⁹ Cfr. in proposito: G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit.; D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti*, cit., 1 e 6; R. Romboli, *Le riforme*, cit., 10. Cfr. sul punto anche L. Trucco, *Governo: va ancora di moda Westminster?*, in questo fascicolo.

gato come iniziativa legislativa rinforzata e accelerata (anche se, come è stato correttamente osservato, le cause principali del ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza non andrebbero ricercate tanto nella lentezza del procedimento legislativo ordinario, quanto nelle difficoltà di funzionamento del sistema partitico e nel mancato rispetto delle regole poste a presidio di un corretto rapporto tra il potere esecutivo e quello legislativo)¹⁴⁰.

L'accelerazione dei tempi di decisione imposti alla Camera dei deputati si riverbera anche sulle procedure di esame di pertinenza del Senato: l'attivazione di tale meccanismo comporta infatti che, per garantire che la "pronuncia in via definitiva" della Camera (comprensiva, quindi, anche dell'eventuale intervento del Senato)¹⁴¹ si realizzi nei tempi previsti, i termini per la deliberazione senatoriale che dispone l'esame del testo trasmesso dalla Camera e per l'invio delle proposte di modificazione siano dimezzati (riducendosi dunque, rispettivamente a cinque giorni e quindici giorni).

La disciplina contiene anche un elemento di flessibilità: in considerazione infatti della complessità del progetto di legge o in relazione ai tempi di esame in Commissione¹⁴², il termine per la deliberazione finale può essere differito, ma per non più di quindici giorni (termine che, fino all'adeguamento del regolamento della Camera al nuovo istituto, dovrà essere di almeno dieci giorni)¹⁴³. Tale deliberazione, quindi, non potrà essere assunta oltre l'ottantacinquesimo giorno dalla decisione di iscrivere il progetto con priorità all'ordine del giorno (o, considerato il termine massimo di cinque giorni assegnato per prendere tale decisione, dovrà avvenire comunque entro novanta giorni dalla richiesta del Governo)¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Cfr. sul punto F. Cerrone, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 11 giugno 2014, 1; D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti*, cit., 9-10; T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 2.

¹⁴¹ Diversamente, il termine del procedimento non sarebbe più certo: anzi, se il termine di settanta giorni fosse riferito alla prima deliberazione della Camera, il voto finale sul provvedimento non sarebbe garantito non solo sul *quando*, ma neanche sull'*an* (così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 232).

Tra l'altro, la locuzione "pronuncia in via definitiva" che compare nella versione finale dell'art. 70, terzo comma, del testo di riforma, sostituisce – all'esito di una modifica introdotta dal Senato rispetto al testo licenziato dalla Camera – la formula originaria "votazione finale", che poteva dar luogo ad equivoci in ordine alla inclusione dell'esame senatoriale nel termine dei settanta giorni (cfr. D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti*, cit., 8).

¹⁴² R. Dickmann, interpretando estensivamente il dato letterale, prefigura l'utilizzo dello strumento anche nel caso in cui il Senato non abbia concluso l'esame nei termini costituzionalmente previsti (*Alcune considerazioni*, cit., 5).

¹⁴³ Così l'art. 39, comma 9, della legge costituzionale in esame.

¹⁴⁴ La possibilità di un differimento del termine è stata introdotta nel corso dell'esame parlamentare del progetto di riforma, insieme all'elevazione del termine per l'approvazione da parte della Camera da sessanta a settanta giorni e all'eliminazione del c.d. voto bloccato: la versione originaria del progetto di riforma prevedeva infatti che, decorso il termine di sessanta giorni, il testo del disegno di legge prioritario, così come proposto o accolto dal Governo, fosse, su richiesta di quest'ultimo, posto in votazione

La forte compressione dei tempi di decisione parlamentare che tale procedura è in grado di determinare ha imposto di escluderne l'applicazione per alcune decisioni di particolare rilievo politico o ordinamentale e che richiedono, quindi, tempi di discussione e di riflessione adeguati¹⁴⁵. A tal fine il testo di riforma impedisce di ricorrere a tale strumento per l'approvazione delle leggi bicamerali (confermandosi, quindi, anche sotto questo profilo, la natura particolarmente tutelata di questa categoria di fonti), cui si aggiungono, "in ogni caso", le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali¹⁴⁶, le leggi di concessione dell'amnistia e dell'indulto¹⁴⁷, la legge di bilancio e la legge contenente le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni¹⁴⁸.

senza modifiche (producendo – come sottolineato, tra gli altri, da M. D'Amico, *Audizione*, cit., 15 – un effetto simile alla questione di fiducia, che blocca il testo del progetto, ma senza che la mancata approvazione da parte della Camera importasse l'obbligo di dimissioni del Governo).

¹⁴⁵ Va tuttavia considerato che l'istituto potrebbe comunque applicarsi ad interventi legislativi complessi – come prevede espressamente lo stesso comma settimo dell'art. 72 Cost. in riferimento alla possibile richiesta di differimento del termine finale – e organici, nel campo delle politiche economiche e sociali, che in teoria richiederebbero anch'essi tempi di discussione che ne assicurino un esame approfondito. Da questo punto di vista emerge una delle incongruenze più rilevanti dell'istituto: potrebbe infatti diventare interesse del Governo utilizzare questo strumento proprio per comprimere il dibattito parlamentare sugli interventi più rilevanti dal punto di vista economico e sociale: cfr. in argomento D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti*, cit., e C. De Fiores, *Audizione innanzi alla I Commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 15 ottobre 2014.

¹⁴⁶ Occorre aggiungere che, ai sensi dell'art. 80 Cost. novellato, le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi, sono adottate dalla Camera dei deputati. Tale disposizione, letta in combinato con gli articoli 70 e 72 Cost., dovrebbe comunque ammettere la partecipazione del Senato al procedimento di approvazione, ai sensi del terzo comma dell'art. 70 Cost.

Fanno eccezione le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea le quali, secondo quanto previsto dall'art. 70, primo comma e ribadito dall'art. 80, seguono il procedimento di approvazione bicamerale.

Tutte le leggi di ratifica di trattati internazionali, infine, incluse quelle relative all'appartenenza dell'Italia all'UE, sono approvate secondo il procedimento "normale" (art. 72, comma 5, Cost.) escludendosi inoltre, in questo ambito, l'intervento di decreti-legge (art. 77, comma 4, Cost.).

¹⁴⁷ Anche con riferimento alle leggi che concedono l'amnistia e l'indulto, il testo della riforma prevede l'approvazione – in ogni articolo e nella votazione finale, a maggioranza dei due terzi dei componenti – non più di entrambe le Camere, bensì della sola Camera dei deputati (art. 79, primo comma, Cost.). Pure in questo caso, la lettura in combinato con gli articoli 70 e 72 dovrebbe ammettere la partecipazione del Senato al procedimento di approvazione, ai sensi del terzo comma dell'art. 70 Cost.

¹⁴⁸ Tale precisazione vale ad escludere l'applicabilità dell'istituto alla procedura prevista dal quinto comma dell'art. 70

Non risultano invece esclusi dall'applicazione dell'istituto i disegni di legge delega e quelli di conversione di decreti-legge. Quanto ai primi, non sembra osti al ricorso alla procedura in oggetto la necessità di esame "normale", in quanto l'accelerazione dei tempi di esame non impedisce di per sé il rispetto dei necessari passaggi procedurali che comporta la riserva di Assemblea; desta semmai qualche preoccupazione l'eventualità, in sede di approvazione di una legge di delegazione, di un ricorso combinato all'istituto del voto a data certa e alla questione di fiducia, che rischierebbero di comprimere eccessivamente il dibattito parlamentare (sul duplice versante dei tempi e dei contenuti) trasformando l'assegnazione al Governo di poteri normativi di rango primario in una sorta di auto-attribuzione¹⁴⁹.

Il ricorso al voto a data certa per la conversione di decreti-legge, invece, dovrebbe ritenersi – per quanto astrattamente possibile – sostanzialmente inutile al fine di contenere i tempi della decisione parlamentare, considerato che il limite dei sessanta giorni per concludere l'esame del disegno di legge di conversione risulta anche più contenuto del limite dei settanta giorni previsto dall'istituto in oggetto¹⁵⁰. Occorrerà tuttavia esaminare la futura disciplina della discussione in Parlamento dei progetti sottoposti alla procedura del voto a data certa, per comprendere se il Governo potrà comunque trarre vantaggio dall'applicazione di questo istituto per motivi ulteriori rispetto al vincolo temporale, quali la compressione del dibattito parlamentare o gli eventuali limiti all'emendabilità del progetto (ipotesi che, tuttavia, va considerata con grande attenzione, considerando anche in questo caso il rischio che l'applicazione congiunta dei due istituti determini la sostanziale sottrazione del potere normativo al Parlamento a vantaggio del potere esecutivo)¹⁵¹.

L'individuazione di limiti specifici, relativi alle materie escluse dal campo di applicazione di tale procedura, da un lato, e la qualificazione del progetto come "essenziale" per l'attuazione del programma di Governo impongono, infine, un attento controllo parlamentare sul contenuto dei disegni di legge "prioritari": a tal fine la riforma assegna al regolamento della Camera il compito di stabilire le modalità e limiti del procedimento, "anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge". Ciò, auspicabilmente, al fine di impedire che il Governo abusi dello strumento, attivando la procedura in parola anche in assenza di un evidente nesso di "essenzialità" rispetto ad obiettivi qualifi-

canti del programma di governo. Si tenga conto, in proposito, che lo stesso concetto di "essenzialità" presenta contorni indefiniti, che lo rendono suscettibile di interpretazioni arbitrarie da parte del Governo¹⁵². Peraltro, di tale qualità possono darsi diverse letture: per un verso, essa potrebbe interpretarsi come semplice connessione con il programma di governo, con la conseguenza, tuttavia, che ogni disegno di legge che attui un punto del programma dovrebbe essere considerato essenziale, ampliandosi così a dismisura le ipotesi di utilizzo dello strumento¹⁵³; per altro verso, l'essenzialità potrebbe emergere non tanto in relazione al contenuto del disegno di legge, ma in relazione ai tempi di approvazione, qualora la discussione parlamentare sul testo si prolunghi a tal punto da richiedere un'accelerazione della decisione finale, in quanto una decisione ritardata potrebbe compromettere l'efficace attuazione del punto del programma in oggetto¹⁵⁴.

Quanto invece alla richiesta omogeneità del disegno di legge prioritario, il requisito si giustifica da diversi punti di vista: in relazione alla essenzialità, in quanto mira ad evitare che il progetto di legge presenti contenuti non direttamente collegati ad obiettivi essenziali del programma di governo, che potrebbero essere inclusi – accanto a quelli effettivamente funzionali all'attuazione di punti specifici del programma – al solo scopo di avvantaggiarsi della procedura approvativa accelerata¹⁵⁵; in relazione ai tempi di esame, che non consentirebbero di sviluppare un dibattito parlamentare adeguato su una molteplicità di questioni non riconducibili ad una *ratio* unitaria¹⁵⁶.

¹⁵² Cfr. in proposito G. Azzariti, *Riforma del Senato*, cit., e T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 3.

¹⁵³ In questa prospettiva, il carattere essenziale per l'attuazione del programma di governo rischia di tradursi in una mera clausola di stile, sostanzialmente insindacabile da parte della Camera (cfr. R. Romboli, *Le riforme*, cit., 11). Anche E. Balboni, "Essenziale": *was ist wesentlich?*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 2, 392, osserva che l'aggettivo "essenziale", introdotto nel tentativo di respingere l'idea che l'imposizione di una data certa riguardi solo taluni elementi del programma di governo ma non tutti, sarebbe tuttavia incapace di attenuare la discrezionalità di scelte che rimangono sostanzialmente politiche.

Tra i possibili rimedi, al fine di prevenire abusi, sono stati invocati una valutazione della Camera sull'intensità del nesso funzionale con il programma e sulla frequenza del ricorso all'istituto (cfr. S. Di Maria, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in www.forumcostituzionale.it, 17 gennaio 2015) o l'imposizione di un vincolo, in capo al Governo, ad indicare, all'interno del programma, i punti dotati del carattere di essenzialità (cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 25 e T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 8).

¹⁵⁴ Cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 7. In questo caso occorrerebbe tuttavia che tale vincolo temporale emergesse da dati oggettivi, in connessione a specifiche scadenze cui debba far fronte il progetto di legge o i relativi atti attuativi: *ivi*, 8.

¹⁵⁵ Al medesimo fine, dovrà esercitarsi anche un rigoroso vaglio di ammissibilità degli emendamenti (cfr. sul punto R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 6).

¹⁵⁶ In questo senso, la necessità che i disegni di legge prioritari presentino un contenuto omogeneo appare sorretta dalle medesime ragioni che giustificano l'omogeneità prescritta dal nuovo quinto comma dell'art. 77 Cost. per i decreti-legge; la disomoge-

Cost. Al contrario, l'assenza di riferimenti, all'interno dell'elenco delle leggi escluse dall'applicazione del voto a data certa, alle leggi statali adottate in applicazione della "clausola di supremazia", fa ritenere che l'istituto sia applicabile alla procedura di cui al quarto comma dell'art. 70 Cost. (cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 231).

¹⁴⁹ Così T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 5.

¹⁵⁰ Secondo R. Dickmann, invece, il ricorso all'istituto in oggetto per la conversione dei decreti-legge sarebbe precluso in ragione della diversa natura del procedimento di conversione, volto a stabilizzare ed eventualmente modificare un atto normativo vigente, e perché le ragioni di straordinaria necessità e urgenza "di per sé non si dovrebbero prestare a collegamenti con il programma di governo" (*Alcune considerazioni*, cit., 2).

¹⁵¹ Cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 3-4.

Di non facile soluzione è il problema del rapporto tra l'omogeneità richiesta al progetto ammissibile alla procedura in esame e il richiamo alla "complessità", quale requisito che autorizza la richiesta di differimento del termine finale: a tal fine, per evitare contraddizioni, la complessità potrebbe essere considerata non come sinonimo di eterogeneità ma come "difficoltà tecnica" della proposta normativa¹⁵⁷.

Il controllo parlamentare sulla sussistenza dei requisiti di essenzialità e di omogeneità del disegno di legge (oltre, naturalmente, alla verifica del rispetto dei limiti di materia), al cui esito potrebbe conseguire la mancata approvazione della richiesta governativa da parte dell'Assemblea della Camera dei deputati¹⁵⁸, dovrebbe rappresentare un argine ai possibili abusi dello strumento. Esso acquista dunque un rilievo fondamentale e diventa di conseguenza cruciale individuare i parametri – primo fra tutti, l'estensione e il significato dei requisiti di essenzialità e omogeneità – per consentire un corretto utilizzo della procedura e garantire insieme un rapporto equilibrato tra potere esecutivo e legislativo, che impedisca che tale istituto si traduca nella sostanziale attribuzione al Governo di un potere di scelta del procedimento legislativo da seguire per approvare le proprie iniziative di legge¹⁵⁹. Un argine, tuttavia, che presenta

almeno due elementi di debolezza: da un lato, le difficoltà che comporta l'interpretazione di concetti complessi come quelli di omogeneità¹⁶⁰ ed essenzialità¹⁶¹; dall'altro, il fatto che la concreta disciplina dei limiti sia stata demandata ai regolamenti parlamentari, ad oggi considerati dalla Corte costituzionale inidonei a costituire parametro interposto nei giudizi di costituzionalità¹⁶².

Tra le concrete modalità di applicazione dell'istituto demandate alla disciplina del regolamento camerale (insieme alla nuova legge sui poteri del Governo) dovrebbero inoltre rientrare numerosissimi aspetti, che la scarsa disciplina costituzionale lascia in larga parte oscuri. Si tenterà di seguito di evocare i principali, collocandoli in una sequenza che tenga conto della loro emersione nelle diverse fasi del procedimento in esame:

a) l'esatta individuazione dei "disegni di legge" indicabili come essenziali per l'attuazione del programma di governo, che potrebbero includere anche progetti presentati da soggetti diversi dal Consiglio dei Ministri, quali ad esempio le proposte di iniziativa parlamentare, qualora corrispondano comunque a punti essenziali del programma¹⁶³;

b) l'eventuale prescrizione di un limite al numero di disegni di legge dei quali il Governo potrà richiedere l'esame prioritario¹⁶⁴: la sua (pre)determinazione comporterebbe il

neità, infatti – come ha ampiamente rilevato la Corte costituzionale – non solo, con specifico riferimento alla decretazione d'urgenza, è sintomo della mancanza dei presupposti di necessità e urgenza – ma non consente lo sviluppo di un adeguato dibattito parlamentare sul provvedimento del Governo; dibattito che, considerati i tempi estremamente contenuti, può svolgersi in modo congruo solo con riferimento ad un atto dal contenuto omogeneo: cfr., da ultimo, T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 13. Di opinione opposta R. Dickmann, che esclude una valutazione dell'omogeneità in termini analoghi a quella prevista per i decreti-legge, in quanto tale limite assumerebbe per i secondi una valenza "materiale", condizionandone la legittimità come atti normativi, mentre, con riferimento all'istituto del voto a data certa, il vincolo sarebbe di natura "procedurale", cioè servirebbe unicamente alla Camera "a circoscrivere l'ammissione alla corsia preferenziale dei progetti dai contenuti pretestuosamente abnormi rispetto all'univocità del procedimento che la Camera decida di accelerare" (*Alcune considerazioni*, cit., 6).

¹⁵⁷ Così T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 13.

¹⁵⁸ Una soluzione meno drastica potrebbe invece individuarsi nello stralcio delle parti del progetto di legge prive del carattere della omogeneità o della essenzialità, operato dall'Assemblea della Camera con deliberazione che precede quella di ammissione alla procedura di voto a data certa (R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 7).

¹⁵⁹ Cfr. sul tema G. Azzariti, *Riforma del Senato*, cit.; R. Romboli, *Le riforme*, cit.; S. Di Maria, *I "nuovi" limiti*, cit.; T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 8.

Tali parametri, peraltro, non soltanto richiedono una definizione – a priori e in termini generali – nel regolamento della Camera (rappresentando, sotto questo profilo, un aspetto essenziale dei "limiti" che il testo di riforma incarica tale atto di stabilire), ma potrebbero prestarsi anche ad una definizione specifica con riferimento a ciascun disegno di legge ammesso alla procedura: la Presidenza della Camera, infatti, potrebbe integrare la valutazione sulla sussistenza dei requisiti di essenzialità (rispetto al programma di governo) e omogeneità, operata ai fini dell'ammissione del singolo progetto al voto a data certa, con l'indicazione dei parametri per le successive declaratorie di ammissibilità di eventuali

emendamenti ampliativi (spunti in proposito in R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 7).

¹⁶⁰ Sul tema v., per tutti, P. Carnevale, *Giuridificare un concetto: la strana storia dell'"omogeneità normativa"*, in *Federalismi.it*, 11 luglio 2014.

¹⁶¹ Cfr. sul punto E. Balboni, "Essenziale": *was ist wesentlich?*, cit., 389 ss.

¹⁶² Cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 14. Quanto alle concrete modalità di svolgimento della procedura, l'esame dei disegni di legge prioritari dovrebbe verosimilmente snodarsi attraverso i seguenti passaggi (indicazioni di dettaglio in R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 4): deliberazione del Consiglio dei Ministri sulla richiesta di attivazione del procedimento a data certa; presentazione della richiesta motivata, ad opera del Presidente del Consiglio o del Ministro dei rapporti con il Parlamento, alla Presidenza della Camera dei deputati; attivazione, da parte della Presidenza della Camera, della Conferenza dei capigruppo, ai fini della inclusione, nell'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea (nel rispetto del termine costituzionale dei cinque giorni), della decisione in merito alla richiesta del Governo, previa valutazione dell'omogeneità del disegno di legge e della sua corrispondenza al programma di governo; deliberazione dell'Assemblea sulla richiesta; individuazione, ad opera della Conferenza dei capigruppo, di appositi spazi nel programma e nel calendario dei lavori al fine di consentire l'esame prioritario del disegno di legge e il rispetto del termine finale di approvazione, anche attraverso l'individuazione di apposite scadenze per l'esame sia in Commissione che in Assemblea.

¹⁶³ Cfr. R. Bin, *Audizione*, cit.; T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 6; R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 3, il quale osserva che l'uso indistinto dei termini disegno, proposta e progetto di legge, operato sia nel testo costituzionale vigente che nel testo di riforma, vale ad escludere che la formula "disegni" di legge, che compare nella disposizione in commento, designi specificamente le iniziative legislative del Governo (ivi, 4, nota 3).

¹⁶⁴ Cfr. in argomento F. Cerrone, *Annotazioni*, cit.; C. Grisolia, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 2; R. Tarchi, *Il disegno di legge*, cit.; T. Guar-

vantaggio di poter disporre di un vincolo difficilmente aggrabile in via interpretativa, ma che forse dovrebbe essere introdotto direttamente in Costituzione, non nei regolamenti parlamentari;

c) l'indicazione del momento in cui la richiesta del Governo va presentata e, in particolare, se ciò possa accadere solo contestualmente alla presentazione del disegno di legge, o se possa avvenire anche in momenti successivi: a favore della seconda ipotesi militerebbero sia la possibilità di indicare come essenziali per il programma del governo anche progetti di iniziativa non governativa¹⁶⁵, sia la possibile interpretazione dell'essenzialità con riferimento ai tempi dell'approvazione parlamentare, d'anziché richiamata, che farebbero emergere tale esigenza in una fase successiva alla presentazione del disegno di legge¹⁶⁶. In questo caso gli effetti acceleratori – con l'iscrizione prioritaria del progetto all'ordine del giorno e la definizione delle relative scadenze al fine di assicurare l'approvazione in via definitiva nei termini costituzionali – decorrerebbero dalla deliberazione di ammissione¹⁶⁷;

d) le conseguenze nel caso in cui le modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge (che, nel silenzio del nuovo testo costituzionale, sono da ritenersi pienamente ammissibili) ne stravolgano il contenuto, e in particolare: se possano prevedersi, nel caso in cui il testo indicato dal Governo perda, a seguito delle modificazioni intervenute nel corso dell'esame parlamentare, il carattere di essenzialità rispetto all'attuazione del programma, eventuali meccanismi di "abbandono" della procedura¹⁶⁸;

e) la disciplina procedurale della richiesta di differimento del termine finale, con specifico riferimento ai soggetti richiedenti¹⁶⁹, ma soprattutto, anche in questo caso, al momento: se l'ipotesi più verosimile è che la richiesta venga presentata a procedimento iniziato (e, verosimilmente, in prossimità della sua conclusione), non potrebbe escludersi la sua presentazione contestualmente alla richiesta di attivazione dell'istituto, soprattutto in presenza di progetti che si presentino sin dall'inizio come particolarmente complessi¹⁷⁰;

nier, *Rischi e aporie*, cit., 9; tale limite era stato peraltro previsto dalla Commissione Quagliariello (lo ricorda R. Romboli, *Le riforme*, cit., 11).

¹⁶⁵ R. Dickmann, in particolare, prefigura la possibilità che il Governo possa richiedere l'attivazione della procedura in esame per progetti già presentati da altri soggetti, proponendo, nel caso, opportuni emendamenti (*Alcune considerazioni*, cit., 4).

¹⁶⁶ Cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 7.

¹⁶⁷ Cfr. R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 6.

¹⁶⁸ Cfr. in argomento T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 3, soprattutto in ordine alle possibili conseguenze sul rapporto fiduciario (altra questione è se il Governo ha formalmente posto la questione di fiducia: sul tema si rinvia alle considerazioni sviluppate *infra*).

¹⁶⁹ Cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 11. Ci si potrebbe anche interrogare sulla possibilità che la richiesta provenga, oltre che dal Governo, anche dalla Commissione permanente, considerato che una delle ragioni del differimento si riferisce ai tempi di esame in quella sede.

¹⁷⁰ In questo caso, le ipotesi sono numerose e si snodano – con molteplici possibilità intermedie – intorno a due soluzioni opposte: dalla presentazione sia della richiesta di attivazione

f) le conseguenze del mancato rispetto del termine di approvazione in via definitiva del progetto di legge. Preliminare a riguardo è la definizione della natura del termine, e cioè del suo carattere perentorio o meramente ordinatorio: la soluzione più congrua dovrebbe postularne la perentorietà, dato che, come è stato opportunamente osservato, un termine meramente ordinatorio trasformerebbe un procedimento a "data certa" in un procedimento a "data auspicata"¹⁷¹, facendo venir meno la *ratio* stessa dell'introduzione dell'istituto (e, insieme, le finalità deflative del ricorso alla decretazione d'urgenza)¹⁷². Quanto alle concrete conseguenze del mancato rispetto di tale termine perentorio, permangono ampi margini di incertezza: la soluzione "naturale" in questo caso, e cioè la decadenza del progetto¹⁷³ e il nuovo avvio dell'*iter* di esame (laddove, naturalmente, ve ne sia la volontà), renderebbe tuttavia il procedimento così rischioso da tradursi, per il Governo, in un insuperabile disincentivo a ricorrere all'istituto¹⁷⁴. Peraltro, l'inerzia della Camera rappresenterebbe, sul piano politico, un evidente segnale dell'incrinatura del rapporto fiduciario¹⁷⁵, che potrebbe indurre il Governo a presentare le dimissioni¹⁷⁶;

g) le conseguenze di un rinvio presidenziale della legge approvata col procedimento a data certa: in particolare, dovrebbe escludersi l'automatica riproposizione del procedimento accelerato in assenza di un'esplicita richiesta del Governo (e della conseguente deliberazione della Camera)¹⁷⁷; anche in questa ipotesi, tuttavia, la Camera potrebbe rifiutarsi di riattivare la procedura in oggetto motivando il diniego con la necessità di operare un attento esame dei motivi del rinvio presidenziale¹⁷⁸;

dell'istituto sia del differimento del termine contestualmente alla presentazione del disegno di legge, alla presentazione di entrambe le richieste ad esame iniziato (valevoli soprattutto nell'ipotesi in cui all'essenzialità si voglia attribuire un valore "temporale", su cui *supra*).

¹⁷¹ Così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 232.

¹⁷² Cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 14; analogo orientamento in M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 25. Per la tesi opposta, allo scopo di non far ricadere sulla Camera dei deputati la responsabilità di un ritardo ad essa non imputabile, v. R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 5.

¹⁷³ Come ipotizzato da E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 232 e, da ultimo, da T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit.

¹⁷⁴ Cfr. R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 5.

¹⁷⁵ Cfr. R. Romboli, *Le riforme*, cit., 12, che esclude in ogni caso la sussistenza di un vizio del procedimento denunciabile davanti alla Corte costituzionale. Tale vizio sarebbe invece sussistente nell'ipotesi di perentorietà del termine, secondo E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 232.

¹⁷⁶ Sull'eventualità che il Governo ponga formalmente la questione di fiducia (sulla deliberazione che concede l'attivazione della procedura in parola o) sull'approvazione della legge prioritaria si dirà *infra*. In questa sede vale invece ricordare – come ribadisce M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 25 – che "resterebbe sicuramente ferma la possibilità di minacciare informalmente le dimissioni (c.d. «fiducia-dichiarazione politica») in caso di mancata concessione della corsia preferenziale".

¹⁷⁷ Cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 16 e R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 8.

¹⁷⁸ Cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 16.

h) la possibilità, infine, che il Governo ponga la questione di fiducia sulla deliberazione della Camera in merito alla richiesta di attivazione della procedura di voto a data certa.

Questo rappresenta in realtà uno dei possibili aspetti di un problema più vasto, che attiene al rapporto tra il voto a data certa e la questione di fiducia. In termini generali, la combinazione dei due istituti desta notevoli preoccupazioni, per il timore che essa dia luogo agli stessi abusi che scaturiscono dal ricorso combinato alla questione di fiducia e alla decretazione d'urgenza¹⁷⁹.

Tale rapporto, peraltro, assume valenze differenti in relazione alle diverse fasi del procedimento ed alle diverse decisioni sulle quali il Governo potrebbe esercitare la propria pressione.

In particolare, la posizione della questione di fiducia sulla deliberazione della Camera in merito alla richiesta di attivazione della procedura di voto a data certa presenta tratti molto peculiari, in quanto il nesso di essenzialità col programma di governo colloca in primo piano proprio quell'atto sul quale si è instaurato il vincolo fiduciario. Questo dato, da un lato, farebbe propendere per la piena legittimazione del Governo a richiamare la responsabilità della Camera dei deputati rispetto all'impegno di favorire l'attuazione del programma. Un limite potrebbe però rinvenirsi nel regolamento della Camera dei deputati, che vieta la posizione della questione di fiducia su valutazioni che attingono alle "condizioni di funzionamento interno" della Camera¹⁸⁰. Tuttavia, anche ipotizzando che il regolamento camerale non si doti di una disciplina specifica del tema (ipotesi invero remota, considerato il rinvio costituzionale espresso alla fonte in questione quanto alla disciplina delle modalità di svolgimento dell'istituto) occorrerà valutare se il legame della decisione con l'attuazione del programma di governo non la ponga al di fuori dei confini delle "condizioni di funzionamento interno" dell'organo legislativo.

Altro problema sorge nel caso in cui la questione di fiducia sia posta sull'approvazione finale del testo: in questo caso si porrebbero vincoli anche sul contenuto del disegno di legge e si determinerebbe una forte compressione del dibattito parlamentare, riducendo i margini di elaborazione del testo. Per altro verso, tuttavia, la posizione della questione di fiducia in presenza di un grande numero di emendamenti varrebbe a preservare la funzione dell'istituto, che consiste appunto nell'accelerazione dei tempi di decisione¹⁸¹.

¹⁷⁹ Cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 230 ss. e R. Romboli, *Le riforme*, cit., 10.

¹⁸⁰ Cfr. R. Dickmann, *Alcune considerazioni*, cit., 6.

¹⁸¹ Così R. Dickmann (*Alcune considerazioni*, cit., 6), che tuttavia ritiene preclusa al Governo la possibilità di porre la questione di fiducia su emendamenti sostitutivi o ampliativi dell'oggetto iniziale del progetto di legge, in quanto presentati in violazione dei requisiti di essenzialità e omogeneità del progetto (ivi, 7).

In nessun caso invece (vedi *supra*) è possibile postulare, ovviamente, l'obbligo di dimissioni per implicita rottura del rapporto fiduciario (che potrebbe ipotizzarsi sia nel caso di mancata approvazione della richiesta del Governo, sia nel caso di stravolgimento dei contenuti del progetto in sede parlamentare, sia nel caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione finale), stante l'art. 94, comma 4, Cost., il quale stabilisce che il voto contra-

Le novità (relative) in tema di decretazione d'urgenza

In ordine agli atti con forza di legge del Governo, va rilevato anzitutto che la riforma non incide sulla disciplina della delega legislativa, se non per quella parte che riflette le modifiche apportate al procedimento legislativo in generale: poiché infatti l'*iter* approvativo della legge delega – come per qualunque altra legge – varia in base alla materia disciplinata, l'unica modifica riguarda la prescrizione che la delegazione a favore del Governo sia disposta non più "dalle Camere", ma "con legge" – con un richiamo quindi alla fonte e non più all'organo – in quanto la delega potrebbe essere conferita, ai sensi del nuovo art. 70 Cost., sia attraverso il procedimento legislativo bicamerale (e in questo caso sarebbe approvata da entrambe le Camere), sia attraverso il procedimento monocamerale, che vedrebbe una partecipazione del Senato solo eventuale e comunque non determinante per l'approvazione finale (art. 77, primo comma, Cost.).

L'intervento della riforma incide invece in modo rilevante sulla decretazione d'urgenza, ridisegnandone in parte la procedura e i limiti (al fine, come generalmente osservato, di limitare l'abuso dello strumento).

Cosa non si può disciplinare con un decreto-legge

La fondamentale novità prevista dalla riforma, sotto il profilo del contenuto del decreto-legge¹⁸² è rappresentata dalla "costituzionalizzazione" dei limiti individuati sia dalla legislazione ordinaria sia dalla giurisprudenza costituzionale. Nessun intervento viene invece operato sui presupposti di adozione del decreto-legge, che rimangono sempre e solo situazioni straordinarie di necessità e urgenza, né sulla natura del decreto come atto provvisorio (art. 77, secondo comma, Cost.) e come fonte primaria ("con forza di legge" continua a recitare il secondo comma dell'art. 77 novellato).

In particolare, il quarto comma del nuovo art. 77 Cost. riproduce sostanzialmente i limiti contenutistici al decreto-legge introdotti a suo tempo con la legge n. 400 del 1988 (a loro volta frutto, in larga parte, dell'interpretazione dei presupposti di necessità e urgenza offerta dalla giurisprudenza costituzionale)¹⁸³: tale soluzione consente di superare il principale limite connesso alla disciplina recata dalla legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, e cioè l'inidoneità della fonte primaria a vincolare il contenuto di fonti pariorinate successive¹⁸⁴.

rio della Camera su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

¹⁸² Sui limiti di competenza del decreto-legge nel testo di riforma v., *ex multis*, R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 14.

¹⁸³ F. Cerrone, *Annotazioni*, cit., 2, non considera tuttavia tali interventi idonei a limitare il ricorso al decreto-legge, in termini stringenti, ai soli casi di effettiva straordinaria necessità ed urgenza.

¹⁸⁴ In realtà l'art. 77 Cost., quarto comma, novellato e l'art. 15, secondo comma, della legge n. 400, come sarà precisato più avanti, non sono perfettamente sovrapponibili. Il nuovo art. 77 Cost., inoltre, non riproduce l'ulteriore limite di contenuto del decreto-legge previsto dalla normativa vigente di rango primario, e cioè dalla legge n. 212 del 2000 (che disciplina il c.d. statuto del con-

Tra i limiti previsti si segnala, in primo luogo, il divieto di disciplinare con decreto-legge le materie per le quali vale la c.d. “riserva di assemblea”: quelle materie, cioè (individuate, nel testo costituzionale novellato, all’art. 72, quinto comma), regolate da leggi approvate seguendo la procedura “normale”, per le quali è escluso il ricorso a procedimenti abbreviati¹⁸⁵. Il decreto-legge, pertanto, non può avere ad oggetto: la materia costituzionale, la materia elettorale (salvo quanto precisato dallo stesso articolo, che consente di disciplinare con decreto l’organizzazione del procedimento elettorale, su cui *infra*), la delegazione legislativa, la conversione in legge di decreti, l’autorizzazione a ratificare trattati internazionali, l’approvazione di bilanci e consuntivi¹⁸⁶. Appare meritevole di una specifica riflessione il limite alla decretazione d’urgenza di nuova introduzione, cioè quello che impedisce al Governo di disporre con decreto-legge la conversione in legge di altri decreti-legge: il limite appare evidentemente scontato e implicito, in quanto deducibile dalla natura stessa del procedimento di conversione, che assegna al Parlamento e non all’Esecutivo il compito di convalidare *ex post* un atto adottato in deroga all’ordine costituzionale delle competenze.

In ordine ai vincoli relativi alla materia elettorale, va ricordato che da questa risulta esclusa la disciplina dell’organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, che rientra quindi nella disponibilità della decretazione d’urgenza. La formula va precisata: essa non dovrebbe riguardare né il sistema elettorale in senso stretto o formula elettorale (cioè le modalità di trasformazione dei voti in seggi), né la c.d. legislazione di contorno, intendendosi con questa espressione la disciplina di profili connessi in via diretta o indiretta al sistema elettorale (incompatibilità, ineleggibilità, *par condicio*, equilibrio di genere, ecc.)¹⁸⁷. L’ambito materiale disciplinabile dal decreto-legge in materia elettorale può agevolmente ricavarsi dalla lettura dei diversi decreti che sono stati adottati in passato, soprattutto in prossimità delle consultazioni elettorali, allo scopo di regolare specifici profili organizza-

tivi del procedimento elettorale o di consentire lo svolgimento delle elezioni di organi diversi nello stesso giorno (c.d. *election day*)¹⁸⁸.

In secondo luogo, con decreto-legge non si possono reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge: la formula si richiama al limite che compare nella legge n. 400 del 1988 (art. 15, secondo comma, lettera c), che fa divieto al Governo di ricorrere al decreto-legge per “rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere”¹⁸⁹. Il testo dell’art. 77 Cost. novellato si discosta dalla richiamata disposizione della legge n. 400 nella sua parte finale: il divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti-legge “non convertiti in legge”, in luogo della formula legislativa che riferisce analogo divieto delle disposizioni di decreti “dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere”, segue l’orientamento espresso a riguardo dalla giurisprudenza costituzionale¹⁹⁰, ma potrebbe anche giustificarsi in ragione della differente disciplina del procedimento di conversione introdotta dal nuovo art. 77 Cost., nel quale si manifesta (ad esclusione delle materie “bicamerali”) il ruolo preminente assegnato alla Camera dei deputati nell’esercizio della funzione legislativa.

In terzo luogo, al decreto-legge è fatto divieto di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti. In questo caso la formula che compare nel testo costituzionale novellato riproduce esattamente il contenuto dell’espressione che compare nella legge n. 400 del 1988 (art. 15, comma 2, lettera d). Vale in questa sede richiamare che uno dei motivi per i quali la Corte costituzionale aveva giudicato costituzionalmente illegittima la prassi della reiterazione dei decreti-legge non convertiti era rappresentato dall’attenuazione della sanzione, consistente nella perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, determinata dalla diffusa tendenza a sanarne gli effetti attraverso un’apposita disposizione contenuta nel successivo decreto-legge riproduttivo del contenuto del precedente.

In quarto luogo, non è possibile con decreto-legge ripristinare l’efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento. Anche questa formula richiama un analogo limite contenuto della legge n. 400 del 1988, ma se discosta in parte: mentre l’art. 14, comma 2, lettera e, della fonte legislativa, riferisce il divie-

tribuyente) che, all’art. 4, fa divieto di provvedere, attraverso la decretazione d’urgenza, all’istituzione di nuovi tributi o all’estensione dell’applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti (limite, peraltro, ampiamente disatteso nella prassi; anche se questa, tuttavia, poteva rappresentare l’occasione per renderlo finalmente operante).

¹⁸⁵ Si ricorda che, come prima precisato, il nuovo testo riproduce il contenuto del quarto comma dell’art. 72 Cost. nella formulazione originaria, con la sola aggiunta del riferimento ai disegni di legge “di conversione in legge di decreti”.

¹⁸⁶ In particolare, la formula costituzionale in esame richiama il contenuto delle lettere a) e b) dell’art. 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che stabiliscono che “il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell’articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell’articolo 72, quarto comma, della Costituzione”. Il limite di cui alla lettera a) (conferire deleghe legislative), peraltro, risulta assorbito dal riferimento alla delega legislativa contenuto nell’art. 72, comma 4, Cost. richiamato dalla successiva lettera b).

¹⁸⁷ La nozione di legislazione di contorno è così ricordata, da ultimo, da A. Rauti, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *Federalismi.it*, 23 marzo 2016, 7. Cfr. sul punto anche Corte cost., sentenza n. 220 del 2013.

¹⁸⁸ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 121. Indicazioni ulteriori si ricavano dalla giurisprudenza costituzionale: v. in particolare la sentenza n. 161 del 1995.

¹⁸⁹ V. in argomento la sentenza Corte cost. n. 360 del 1996, in cui si afferma “l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 77 Cost., di decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione” (punto 6 considerato in diritto).

¹⁹⁰ Cfr. R. Romboli, *Le riforme*, cit., 12, nota 34. V. anche D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti*, cit., 4, che richiama in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, nella quale non si opera alcuna distinzione sul punto.

to più in generale alle “disposizioni” dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento, la novella costituzionale evoca specificamente “norme di legge o di atti aventi forza di legge”. Va tuttavia ricordato che la riproduzione di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale è preclusa a tutte le fonti di rango primario (dunque ai decreti-legge, ma non solo) in quanto elusiva del giudicato costituzionale¹⁹¹.

Come deve essere scritto un decreto-legge

Oltre a definire limiti relativi agli oggetti disciplinabili dal decreto-legge, il testo di riforma stabilisce specifici vincoli relativi alla natura e ai caratteri delle disposizioni contenute nell'atto del Governo. In particolare, il quinto comma dell'art. 77 Cost. novellato prevede che le misure contenute nei decreti-legge, oltre a dover essere “di immediata applicazione”, debbano avere “contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”.

Anche questi vincoli, come quelli previsti nel comma precedente, richiamano analoghi divieti stabiliti dalla legge ordinaria¹⁹² e ribaditi dalla Corte costituzionale. La Corte, in particolare, ha riconosciuto che i vincoli attualmente previsti nella legge n. 400 del 1988 costituiscono un'esplicitazione di limiti intrinsecamente connessi o comunque riconducibili ai presupposti costituzionali di necessità e urgenza¹⁹³ (da questo punto vista, pertanto, la incorporazione nel dettato costituzionale consentirebbe di conferire ad essi la necessaria portata vincolante, superando la già evidenziata limitazione derivante dalla attuale enucleazione in fonti di livello primario): in questa prospettiva, il requisito della immediata applicabilità delle disposizioni del decreto-legge deriva principalmente dal carattere di urgenza delle situazioni che l'atto del Governo è chiamato ad affrontare, che richiedono l'intervento di un provvedimento “destinat[o] ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere

regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità”¹⁹⁴.

Anche il requisito della omogeneità trova fondamento nei presupposti fattuali del decreto-legge, che richiedono l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto: le situazioni straordinarie di necessità ed urgenza che l'atto del Governo è chiamato a fronteggiare si caratterizzano infatti o per la presenza di una fattispecie unitaria o, al limite, per la presenza di fattispecie diverse, ma tutte accomunate dalla necessità di un intervento straordinario e urgente. In questa prospettiva, non sono ammesse nel decreto-legge disposizioni estranee all'oggetto specifico o comunque allo scopo dell'intervento¹⁹⁵.

L'inserimento dei citati caratteri del decreto-legge nel testo della riforma – oltre a rimediare ai limiti della normativa vigente, conferendo ad essi (nell'ipotesi in cui la nuova disciplina entrasse in vigore) una piena portata vincolante – si giustifica anche in relazione al ridisegno dei processi di produzione legislativa operato dalla legge costituzionale in esame. In questa prospettiva, la necessaria specificità del contenuto del decreto-legge trova fondamento (anche) nel legame tra l'oggetto del decreto e la procedura di approvazione della legge di conversione, che varia in base alla materia disciplinata dal provvedimento del Governo. Parimenti, la necessaria omogeneità del contenuto del decreto si giustifica anche in relazione alla procedura di approvazione che, essendo modulata in base all'oggetto del decreto, deve riguardare un complesso di disposizioni vertenti tutte sulla stessa materia. Di fondamentale importanza anche il titolo del decreto, che identifica la materia disciplinata e di conseguenza orienta la scelta della procedura di approvazione della legge di conversione: l'obbligo, pertanto, di corrispondenza del testo al titolo ribadisce i precedenti criteri di specificità e omogeneità del decreto. In particolare, il requisito della specificità deve riflettersi anche nel titolo, che di tale oggetto specifico deve dare conto, e il requisito della omogeneità va inteso anche come omogeneità non solo tra le disposizioni del decreto, ma anche tra queste e il titolo (in questa prospettiva, la corrispondenza al titolo potrebbe essere considerata, in certa misura, una specificazione – o una estensione – del requisito della omogeneità).

In particolare, le norme in commento dovrebbero impedire la presentazione di decreti-legge “a contenuto misto”¹⁹⁶. Anzi, la previsione espressa della specificità ed omogeneità del contenuto dovrebbe rendere ancora più stringente questo limite per i decreti-legge, consentendo un controllo più rigoroso (in virtù del limite costituzionale espresso) del Capo dello Stato in sede di emanazione, rispetto al controllo più in generale sui disegni di legge governativi “a conte-

¹⁹¹ Offre un'inedita interpretazione del disposto in parola G. Piccirilli, che trae da una lettura “in controluce” della norma l'idea che non sia precluso (ma, al contrario, consentito) al decreto-legge il ripristino di norme illegittime per vizio di forma. In questa prospettiva, l'inserimento di tale disposizione nel testo costituzionale tradirebbe “una qualche «consapevolezza» della possibilità che le nuove norme introdotte in relazione al procedimento legislativo possano suscitare un incremento del contenzioso sui vizi formali o, addirittura, un incremento delle declaratorie di incostituzionalità per gli stessi motivi”. Di conseguenza, la disposizione potrebbe essere letta – pur non nascondendosi le difficoltà teoriche e applicative della soluzione prospettata – “come una individuazione implicita già del mezzo attraverso cui «rimediare» tempestivamente ai vuoti normativi che dovessero determinarsi (magari a distanza di molto tempo dall'entrata in vigore) a seguito della censura in relazione a vizi di natura formale” (*L'“oggetto proprio”*, cit., 12).

¹⁹² L'art. 77, comma 5, Cost., riproduce nella sostanza il contenuto dell'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, che recita: “i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”. Le minime differenze nella formulazione non incidono sulla sostanza della disciplina.

¹⁹³ Cfr. le sentenze n. 22 del 2012 e n. 220 del 2013, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.it).

¹⁹⁴ Così la sentenza n. 220 del 2013, punto 12.1 considerato in diritto. La pronuncia aveva dichiarato illegittimo il decreto-legge n. 201 del 2011 sulla riforma delle Province, contestando l'uso dello strumento per l'introduzione di riforme di carattere ordinamentale, attraverso “disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo” (*ibidem*).

¹⁹⁵ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 22 del 2012, punto 3.3 considerato in diritto. V. anche Corte Cost., sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.it).

¹⁹⁶ Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 118.

nuto misto” operato in sede di autorizzazione alla presentazione¹⁹⁷.

La legge di conversione: due procedimenti di approvazione diversi in base alla materia disciplinata dal decreto

In ordine ai profili procedurali, il testo della riforma stabilisce alcune regole volte ad adeguare il procedimento di conversione al nuovo assetto del bicameralismo e al nuovo ruolo svolto dalle Camere nella produzione legislativa.

Il procedimento di approvazione della legge di conversione, in particolare, varia in base alla materia disciplinata dal decreto-legge¹⁹⁸. Così, se il decreto interviene sulle materie per le quali continua ad applicarsi il procedimento bicamerale, la conversione in legge segue l’*iter* regolato dalla disciplina vigente, che prevede un ruolo paritario di entrambi i rami del Parlamento¹⁹⁹. Si registra, tuttavia, in questo caso, una differenza rilevante, consistente nella previsione che il disegno di legge di conversione debba essere presentato sempre alla Camera dei deputati (in deroga quindi al novellato art. 72 Cost., primo comma, in base al quale i progetti di legge bicamerale possono essere presentati sia alla Camera sia al Senato). Il testo di riforma prevede infatti che il Governo deve, il giorno stesso dell’adozione dei decreti, presentarli per la conversione (non più “alle Camere” ma) alla “Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. Di conseguenza, anche il vincolo

dell’apposita convocazione e della riunione entro cinque giorni viene riferito solo a quest’ultima (art. 77, secondo comma, Cost.). La *ratio* della disposizione – che conferma anche sotto questo profilo la preminenza della Camera dei deputati rispetto al Senato²⁰⁰ – risiede nell’instanzialità in via esclusiva a quest’ultima del rapporto fiduciario col Governo, che le consente far valere la responsabilità dell’Esecutivo in relazione all’atto adottato²⁰¹.

In tutti gli altri casi, la legge in parola segue il procedimento di approvazione monocamerale, con l’aggiunta di alcune prescrizioni volte a favorire la conversione entro sessanta giorni, tempo massimo di permanenza in vigore del decreto (art. 77, sesto comma, Cost.)²⁰².

L’*iter*, anche in questo caso (ma qui in base alla regola applicata in generale a tutte le leggi monocamerale) prende avvio alla Camera dei deputati, che esamina il disegno di legge di conversione ed è tenuta a trasmetterlo al Senato entro quaranta giorni: la prescrizione di tale vincolo a livello costituzionale – seppure riferita unicamente al procedimento di conversione monocamerale – appare particolarmente opportuna, in quanto accade non di rado che una delle due Camere esamini il disegno di legge di conversione in un tempo superiore ai quaranta giorni, con la conseguenza che il testo del decreto viene trasmesso all’altro ramo del Parlamento quasi a ridosso della scadenza²⁰³.

L’esame del decreto da parte del Senato “è disposto” – come recita la disposizione in commento – comunque entro trenta giorni dalla presentazione del testo alla Camera (con la conseguenza che il Senato potrebbe avviare l’esame del testo prima della conclusione dell’esame alla Camera)²⁰⁴. La formula, anche in questo caso – in analogia con la procedura disciplinata dal quarto comma dell’art. 70 Cost., in cui compare la medesima espressione – vale ad escludere l’automaticità dell’esame²⁰⁵. Tuttavia, la previsione che il

¹⁹⁷ Cfr. sul punto M. Midiri, *Le leggi a oggetto plurimo*, cit., 3, nota 5.

¹⁹⁸ In tal senso – malgrado una formulazione non chiarissima della nuova disciplina sul punto – è emersa l’intenzione del legislatore costituzionale (cfr. in tema D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti*, cit., 2). Potrà quindi porsi, anche per i decreti-legge, il problema della scelta della procedura idonea (in questo caso, di conversione) di fronte ad eventuali provvedimenti “a contenuto misto” (cfr. in proposito E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 234).

¹⁹⁹ In questo caso la legge di conversione sarebbe a tutti gli effetti una legge bicamerale. Tale soluzione, invero, presenta due profili problematici: uno formale, derivante dalla mancata previsione della legge di conversione di decreti-legge nell’elenco (da ritenersi tassativo, essendo tra l’altro scomparso, a seguito delle modifiche introdotte dalla Camera al testo di riforma originariamente licenziato dal Senato, il rinvio generale a “gli altri casi previsti dalla Costituzione”: così R. Romboli, *Le riforme*, cit., 6; cfr. anche E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 208) che compare al primo comma dell’art. 70 Cost. e dal fatto che l’art. 77 Cost., in ordine al procedimento di conversione, richiama la sola Camera dei deputati; uno sostanziale, relativo alla partecipazione del Senato, con pari poteri rispetto alla Camera, ad un procedimento che coinvolge il rapporto fiduciario (cfr. M. Luciani, *La riforma del bicameralismo*, cit., 12). La soluzione opposta, tuttavia, aprirebbe la strada all’elusione, da parte del Governo, dei vincoli procedurali che gravano sull’approvazione delle leggi incidenti sulle materie di cui all’art. 70, primo comma, che potrebbero essere aggirati attraverso il ricorso alla decretazione d’urgenza (così R. Romboli, *Le riforme*, cit., 14; sul punto v. anche M. Dogliani, *Audizione innanzi la Prima Commissione del Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale di revisione del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL*, in www.senato.it, 27 maggio 2014, 6; E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 234).

²⁰⁰ D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti*, cit., 2, invita in proposito a considerare l’indubbia posizione di vantaggio, stante la ristrettezza dei tempi di approvazione della legge di conversione, derivante dalla possibilità di avviare l’esame del decreto.

²⁰¹ V. per tutti, N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 24.

²⁰² La conversione di un decreto-legge con legge monocamerale dovrebbe, peraltro, rappresentare l’evenienza più frequente, poiché di norma tali atti non dovrebbero intervenire in materie riservate alle leggi bicamerale, che sono identificabili come leggi di tipo ordinamentale (così N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 23).

²⁰³ Va tuttavia segnalato che l’eventuale mancato rispetto del limite dei quaranta giorni, comportando l’illegittimità costituzionale della legge di conversione per vizio del procedimento, dovrebbe renderne invalida l’approvazione, con la conseguenza che “il decreto-legge non potrà essere convertito: e nondimeno esso resterà in carica per ulteriori venti giorni, ovvero fino alla scadenza dei sessanta giorni stabiliti dal terzo comma dello stesso art. 77” (così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 237-238).

²⁰⁴ Cfr. in argomento G. Piccirilli, *L’“oggetto proprio”*, cit., 5; anche questa disposizione appare finalizzata a favorire il rispetto degli stringenti termini di conversione.

²⁰⁵ Così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 235, per le stesse motivazioni per cui deve considerarsi non automatico l’esame del Senato sulle leggi espressione della clausola di supremazia.

Senato debba decidere se sottoporre ad esame il decreto-legge entro trenta giorni dalla presentazione, ma sia possibile che riceva il testo dalla Camera in un momento successivo (avendo quest'ultima a disposizione quaranta giorni per la trasmissione), fa emergere una grave incongruenza: poiché infatti il disegno di legge di conversione può essere modificato dalla Camera dei deputati rispetto al testo originario presentato dal Governo, "potrebbe accadere che al Senato il testo del decreto-legge vada benissimo (e conseguentemente decida di non intervenire), mentre non vadano bene gli emendamenti presentati dalla Camera: sui quali però, non avendo deliberato di intervenire nei trenta giorni, non ha più possibilità di proporre modifiche". Con l'inevitabile conseguenza che verosimilmente il Senato deciderà di "intervenire sempre, per tutelarsi di fronte a possibili emendamenti approvati dalla Camera"²⁰⁶.

Se il Senato decide di esaminare il decreto, può deliberare proposte di modifica solo entro il termine di dieci giorni dalla trasmissione del testo da parte della Camera dei deputati (con una riduzione, quindi, ad un terzo del termine ordinario dell'esame senatoriale nell'ambito del procedimento monocamerale). Sulle proposte trasmesse dal Senato, infine, la Camera si pronuncia in via definitiva (anche in questo caso, se l'esame iniziale si è protratto fino al quarantesimo giorno e il Senato ha egualmente utilizzato tutti i dieci giorni disponibili, avendo a disposizione circa dieci giorni per concludere il procedimento di conversione in tempo utile).

Va precisato, inoltre, che, nel caso in cui il decreto-legge intervenga in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, in attuazione della clausola di supremazia (intervento che appare implicitamente autorizzato dal sesto comma dell'art. 77 Cost., che contempla l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti anche a norma dell'art. 70, quarto comma), dovrebbero applicarsi alla legge di conversione i vincoli procedurali relativi, e cioè la necessità che le proposte di modificazione siano approvate dal Senato a maggioranza assoluta e siano superabili dalla Camera dei deputati solo a maggioranza assoluta²⁰⁷.

Il divieto di approvare disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto-legge in sede di conversione

Il testo della riforma costituzionalizza anche un altro limite, già individuato in parte nei regolamenti parlamentari²⁰⁸ e ribadito dalla giurisprudenza costituzionale: il divieto di introdurre nel testo del decreto, nel corso della procedura di conversione, disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità dello stesso (art. 77, comma settimo, Cost.).

Tale introduzione, infatti, spezza la "interrelazione funzionale" tra il decreto-legge e la legge di conversione, la quale si caratterizza per un procedimento di approvazione peculiare²⁰⁹, che mira a garantirne l'approvazione in tempi rapidi, proprio perché la sua finalità essenziale è quella di

convertire in legge il decreto. Se quindi sono ammessi emendamenti volti a modificare la disciplina recata dal decreto-legge, che (oltre ad introdurre eventuali modificazioni di natura meramente formale) esprimano un diverso orientamento nel merito, da parte delle Camere, rispetto all'oggetto e alle finalità proprie dell'atto del Governo, non sono invece ammissibili interventi emendativi tesi ad introdurre nel testo del decreto-legge disposizioni estranee agli oggetti da questo disciplinati o incoerenti con le finalità da questo perseguite: in tal modo, infatti, le Camere sfrutterebbero il potere di conversione per conseguire finalità diverse da quelle che giustificano il ricorso a tale procedura, e dall'uso improprio dello strumento procedurale deriverebbe il vizio della legge di conversione nella parte in cui introduce nel decreto le disposizioni disomogenee (come tali, costituzionalmente illegittime)²¹⁰.

Un'ulteriore valenza della disposizione in commento, che ribadisce il requisito della omogeneità del contenuto del decreto (prescritto, come si è accennato, al quinto comma dell'art. 77 Cost. novellato), può essere colta anche in questo caso in connessione con l'art. 70 Cost., che impone di seguire procedure di approvazione della legge di conversione diverse in ragione della materia disciplinata dall'atto del Governo. Ciò comporta pertanto che, una volta che sia stato identificato l'oggetto del decreto (che si ricava principalmente dal titolo, il quale, in base a quanto prima sostenuto, deve essere specifico e omogeneo rispetto al contenuto) e, su quella base, si sia stabilita la procedura di approvazione della legge di conversione, non sono ammesse disposizioni (né, ovviamente, nel testo originario del decreto, né aggiunte in sede di conversione) disomogenee rispetto all'oggetto.

Parimenti, dal confronto tra le norme in esame e le altre disposizioni che ridisegnano in generale il procedimento legislativo, emerge la necessità di adeguare alle innovazioni introdotte con la riforma la disciplina della funzione di controllo sull'ammissibilità degli emendamenti svolta dai Presidenti delle Camere. Al vaglio già previsto dai regolamenti parlamentari in vigore, che continueranno verosimilmente ad applicarsi con riferimento al procedimento bicamerale, dovranno infatti affiancarsi interventi ulteriori nel caso in cui la legge di conversione segua il procedimento di approvazione monocamerale, e segnatamente: da un lato, uno specifico controllo da parte del Presidente del Senato sull'omogeneità delle proposte di modifica al decreto-legge trasmesso dalla Camera; dall'altro, un controllo da parte del Presidente della Camera sull'omogeneità delle proposte di modifica trasmesse dal Senato, da esercitarsi nella qualità di supremo garante del procedimento monocamerale²¹¹. In particolare, i limiti e le specifiche modalità di esercizio di quest'ultima funzione potrebbero formare oggetto di una intesa tra i Presidenti delle Camere, ai sensi dell'art. 70, sesto comma, Cost.²¹².

²⁰⁶ Così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 236.

²⁰⁷ Cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 24.

²⁰⁸ Cfr. art. 96-bis r.C. e art. 97 r.S. come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984.

²⁰⁹ Cfr. in tema Corte cost., sentenza n. 22 del 2012, punto 4.2 considerato in diritto, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.it).

²¹⁰ Cfr. in tema ordinanza Corte cost. n. 34 del 2013 (in cui si afferma che "le Camere possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o delle finalità del provvedimento governativo") e sentenza n. 32 del 2014, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.it).

²¹¹ Così *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 125.

²¹² Cfr. *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 125.

Il rinvio della legge di conversione: più tempo per riapprovarla (e per allentare la pressione sul Capo dello Stato)

Come prima ricordato, la riforma lascia invariata – in linea con l’immutato carattere provvisorio del decreto-legge (ribadito al primo comma dell’art. 77 Cost. novellato) – la necessità di conversione in legge entro termini temporali definiti, la permanenza in vigore solo fino alla scadenza di tali termini e, in caso di mancata conversione nei tempi previsti, la perdita di efficacia fin dall’inizio. Il dato normativo conferma dunque ancora una volta che la natura del decreto legge come provvedimento provvisorio non muta affatto.

Si introduce tuttavia una importante novità relativa ai tempi di permanenza in vigore del decreto: il limite “tradizionale” dei sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale resta quello “normale”. Ad esso si aggiunge il limite più ampio di novanta giorni, nel caso in cui il Presidente della Repubblica eserciti il potere di rinvio della legge di conversione (art. 77, terzo comma, Cost.: la norma è speculare alla disposizione contenuta nel secondo comma dell’art. 74 novellato, che prevede, nel caso in cui la richiesta formulata alle Camere dal Capo dello Stato di nuova deliberazione di una legge riguardi la legge di conversione di un decreto-legge, che il termine per la conversione è differito di trenta giorni).

L’innovazione risponde all’opportunità di impedire che il dilatarsi dei tempi di conversione, a seguito del rinvio presidenziale della legge relativa, impedisca la conclusione del procedimento in tempo utile per scongiurare la caducazione del decreto-legge. Allo stesso tempo, si vuole evitare che l’approvazione della legge di conversione in prossimità della scadenza dei sessanta giorni produca un’indebita pressione sul Presidente della Repubblica affinché proceda comunque alla promulgazione, per non rendersi responsabile della perdita di efficacia del decreto²¹³: la questione è stata posta in rilievo sia dalla Corte costituzionale²¹⁴, sia dallo stesso Capo dello Stato²¹⁵.

La consistenza del tempo supplementare di permanenza in vigore del decreto a seguito del rinvio presidenziale – che risulta di soli trenta giorni a non di sessanta, pure a fronte della eventualità di un nuovo esame della legge di conversione – appare giustificata, da un lato, dalla necessità

²¹³ Peraltro, è stata anche postulata, in questo frangente, l’inammissibilità del rinvio presidenziale, in quanto assimilabile in questo caso ad un potere di veto, avente quindi carattere non di controllo ma sostanzialmente deliberativo (cfr. S.M. Cicconetti, *Un caso d’inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002). Sul tema si v. anche E. Albanesi, *Il Presidente della Repubblica*, cit., in questo fascicolo.

In argomento v. anche M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 16-17, che si chiede se la piena operatività consentita al rinvio presidenziale possa riverberarsi sul potere di emanazione dei decreti-legge, escludendolo implicitamente.

²¹⁴ Cfr. sul punto la sentenza n. 32 del 2014, punto 4.4 considerato in diritto, nella quale la Corte lamenta l’impedimento “di fatto” del ricorso al potere di rinvio presidenziale, in mancanza peraltro della possibilità di ricorrere ad un rinvio parziale, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.it).

²¹⁵ La vicenda è riassunta, da ultimo, in *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 108.

di non prolungare eccessivamente la vigenza di un provvedimento legislativo provvisorio e, dall’altro, dalla verosimile previsione che la discussione parlamentare – nel caso in cui si decida di procedere alla riapprovazione della legge di conversione – si limiti alle sole parti del decreto sulle quali si siano appuntati i rilievi del Capo dello Stato, con una conseguente accelerazione dell’*iter* (ri)approvativo. All’esiguità dei tempi di eventuale riapprovazione della legge di conversione a seguito del rinvio presidenziale consegue peraltro la necessità che le tempistiche di esame del testo rinviato e di approvazione delle modifiche siano definite nei regolamenti parlamentari in modo tale da assicurare il rispetto delle scadenze costituzionalmente previste²¹⁶.

Rimane infine inalterato il meccanismo delle c.d. leggi di sanatoria: scompare solo il riferimento a “le Camere” (permanendo dunque solo il richiamo alla fonte e non all’organo, come si è registrato anche con riferimento alla legge di delegazione), in quanto anche la legge di sanatoria segue l’*iter* di approvazione della legge di conversione, in ragione della materia disciplinata dal decreto (*iter* che, nel caso delle leggi monocamerali, potrebbe coinvolgere anche solo la Camera dei deputati). Si ripropongono dunque anche per la legge di sanatoria, così come per la legge di conversione e le leggi atte a modificare, derogare o abrogare la legge di conversione, il problema della presenza di eventuali decreti-legge disomogenei (o “a contenuto misto”).

Conclusioni

Si proporrà, di seguito, qualche considerazione conclusiva in riferimento a tre specifici profili: il ruolo svolto, all’interno del nuovo sistema di produzione legislativa delineato dal testo di riforma, dai tre principali soggetti coinvolti: Camera dei deputati, Senato, Governo. La nuova configurazione della legge statale. Il delicato compito assegnato (principalmente) ai regolamenti parlamentari in ordine all’attuazione del nuovo testo costituzionale.

I soggetti: il ruolo svolto dalle Camere e dal Governo nel nuovo sistema di produzione legislativa

Nel nuovo sistema cambia, in primo luogo, il ruolo del Governo nel procedimento legislativo. Tale mutamento emerge con particolare evidenza in relazione all’istituto del voto a data certa, la cui introduzione appare funzionale all’esigenza di garantire al potere Esecutivo un’accelerazione dei tempi di decisione parlamentare su questioni ritenute essenziali per l’attuazione del programma di governo: una procedura che si auspica consentirà di porre fine alle prassi distorsive finora seguite per raggiungere tale obiettivo, e legate all’utilizzo – con funzione acceleratoria – della questione di fiducia, dei maxi-emendamenti e del decreto-legge²¹⁷; in particolare, proprio quest’ultimo istituto trova, nella nuova disciplina proposta, limitazioni

²¹⁶ Cfr. sul tema *Camera dei deputati, Servizio studi, Dossier*, cit., 119.

²¹⁷ Cfr. R. Romboli, *Le riforme*, cit., 10 e M. D’Amico, *Audizione*, cit., 14.

volte ad impedirne un uso improprio²¹⁸. La riforma, in questo modo, cerca anche di indirizzare la scelta degli strumenti di intervento normativo di rango primario del Governo, inducendolo a privilegiare, come sede per l'attuazione del programma, il procedimento legislativo ordinario (reso più attraente dalla possibilità di ricorrere all'istituto del voto a data certa) e lasciando il ricorso alla decretazione d'urgenza come ipotesi residuale²¹⁹, in linea peraltro con i presupposti costituzionali che ne giustificano l'adozione.

Il rafforzamento del potere esecutivo determinerebbe, secondo alcuni osservatori, uno squilibrio nella forma di governo in quanto non assistito da adeguate misure di garanzia²²⁰. Tale squilibrio, tuttavia, secondo una diversa prospettiva, si sarebbe già realizzato nel sistema vigente, e l'effetto della riforma sarebbe propriamente quello di ratificarlo, conferendogli una legittimazione costituzionale, attraverso la sanzione del dominio del Governo sull'ordine del giorno parlamentare²²¹. Per altro verso, consentire al potere esecutivo di fruire di tempi certi per l'attuazione del proprio programma corrisponderebbe ad una esigenza propria della forma di governo parlamentare classica, nella quale il Governo opera come "comitato direttivo" della maggioranza parlamentare²²².

All'interno del nuovo sistema di produzione legislativa cambia radicalmente il ruolo della Camera dei deputati, che diventa il soggetto nettamente preminente, in connessione con il netto rafforzamento del suo ruolo politico attraverso l'esclusiva intestazione del rapporto fiduciario col Governo²²³. Peraltro, anche la prevalenza della Camera ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa favorisce il potere esecutivo, grazie al supporto della maggioranza agli atti di iniziativa correlati al programma di governo²²⁴.

Cambia in profondità anche il ruolo del Senato, che subisce una forte limitazione dei poteri di intervento all'interno del procedimento legislativo²²⁵.

²¹⁸ Da questo punto di vista la riforma ha seguito la logica della Costituzione-bilancio, anche se probabilmente si sarebbe potuta cogliere l'occasione per individuare soluzioni più coraggiose ed efficaci: così R. Romboli, *Le riforme*, cit., 15, ad avviso del quale ci si sarebbe potuti ispirare alla normativa proposta nell'art. 99 del progetto finale della Bicamerale D'Alema, in cui si stabiliva una netta delimitazione delle materie disciplinabili dal decreto-legge – circoscritte unicamente a "sicurezza nazionale, pubbliche calamità e norme finanziarie" – aggiungendosi che i decreti non potessero essere modificati "se non per la copertura degli oneri finanziari".

²¹⁹ Cfr. R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 14.

²²⁰ Cfr. G. Azzariti, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *Costituzionalismo.it*; ma A. Anzon, *Il progetto di riforma*, cit., nega che tale rafforzamento sia legato ad un complessivo disegno autoritario.

²²¹ Cfr. F. Cerrone, *Annotazioni*, cit., 2.

²²² Cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 24.

²²³ La regola generale nei procedimenti legislativi – come ricorda M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 8 – è la prevalenza della volontà della camera politica.

²²⁴ Cfr. R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 10.

²²⁵ Cfr. sul punto F. Cerrone, *Annotazioni*, cit. 7, che giudica il contributo del Senato al procedimento legislativo "sostanzialmente ininfluenza".

Da un lato, infatti, il ruolo paritario nella formazione della legge statale risulta circoscritto ad un elenco di materie che è apparso, a diversi osservatori, incompleto, se posto in relazione al fatto che il Senato diventa il luogo di partecipazione delle autonomie territoriali alla legislazione nazionale²²⁶. La valorizzazione delle istituzioni territoriali nell'ambito del Parlamento, che si esprime attraverso la garanzia della voce delle autonomie al centro²²⁷, appare peraltro contraddetta dall'orientamento, che emerge nettamente dalle modifiche operate al Titolo V della Costituzione vigente, teso a ridimensionare lo *status* e le prerogative delle autonomie²²⁸.

Dall'altro, il ruolo non paritario svolto all'interno del procedimento "ordinario" risulta limitato sotto molti profili, e in particolare: dalla subordinazione dell'intervento alla presentazione di una specifica richiesta, peraltro con un

²²⁶ Cfr. G.C. De Martin, *Le autonomie*, cit., 123.

²²⁷ Cfr. G.C. De Martin, *Le autonomie*, cit., 124. Sulla prospettiva, peraltro, che nel nuovo Senato non si esprima appieno la voce delle autonomie territoriali, quanto quella dei partiti, replicando le dinamiche politiche che caratterizzano la Camera dei deputati, v., *ex multis*, L. Violini, *Note sulla riforma*, cit., 299, P. Caretti, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 105 e G. Scaccia, *Audizione*, cit., 11 (che associa questo rischio in particolare alla previsione del divieto di mandato imperativo mantenuta anche per i senatori). Lo stesso De Martin (*ibidem*) aveva proposto a riguardo – allo scopo di caratterizzare la presenza dei rappresentanti regionali non per appartenenza politica ma per istituzione territoriale – di adottare, all'interno della Camera alta, un sistema di voto unitario per Regione, analogo a quello vigente per il *Bundesrat* (così anche G. Scaccia, *ibidem*; sistema però – come riconosce anche G.C. De Martin, *I chiaroscuri*, cit., 6 – che risulta incompatibile con il divieto di mandato imperativo, il quale impedirebbe – come ricorda anche R. Dickmann, *Appunti*, cit., 6 – l'instaurarsi di un vincolo conferito dalle Regioni di provenienza). Secondo R. Bifulco, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015, n. 1, 72 –, tuttavia, l'introduzione di tale meccanismo – quand'anche fosse realizzabile – non sarebbe in grado di contrastare l'inevitabile attrazione delle seconde Camere nell'orbita della logica partitica nazionale. In particolare, lo Studioso pone in questi termini la questione fondamentale che discende dalla tendenza richiamata (*ibidem*): "il fatto che i voti spettanti al singolo *Land* siano espressi unitariamente garantisce effettivamente l'aderenza del *Land* ai principi dell'autonomia/federalismo piuttosto che a quelli della logica partitica locale e nazionale? In altri termini, ipotizzando una maggioranza federale di centro-sinistra, cosa garantisce che il voto (unitario) contrario di un *Land* di centro-destra sia dettato dalle esigenze reali del territorio e non dalla normale dialettica politica?".

²²⁸ Cfr. in argomento G.C. De Martin, *Le autonomie*, cit., 124; R. Tarchi, *Il disegno di legge*, cit., 6-7; M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 4. Legge invece i due fenomeni nella logica di una reciproca compensazione, secondo il modello dei c.d. federalismi d'esecuzione, R. Bifulco, *Osservazioni*, cit., 75, in applicazione del principio che "scambia la competenza con la partecipazione" (così S. Mangiameli, *Audizione*, cit., 7); cfr. sul punto anche L. Violini, *Note sulla riforma*, cit., 302, che ricorda come, in passato, alla perdita di potere legislativo dei *Länder* ha fatto riscontro un aumento dei poteri del *Bundesrat*. Non appare tuttavia scontato che il Senato sarà effettivamente in grado di interloquire con la Camera sulle deliberazioni attinenti alle sfere competenziali delle Regioni. In argomento cfr. il contributo di S. Scagliarini, *Regioni: perché e come*, cit., in questo fascicolo.

quorum piuttosto elevato²²⁹; dall'assegnazione di tempi strettissimi per deliberare le proposte di modifica²³⁰, limite accentuato dal sovraccarico di lavoro che verosimilmente graverà i senatori-consiglieri e sindaci ed eventualmente Presidenti di Regione²³¹; dal fatto che le proposte del Senato non siano vincolanti e risultino facilmente superabili dal voto della Camera dei deputati.

In sostanza, dunque, il ruolo del Senato nel procedimento legislativo "ordinario", di valenza generale, si sostanzierebbe unicamente nell'esercizio di mero potere eventuale di riesame, senza alcuna possibilità di incidere in modo vincolante sul contenuto delle leggi, né di produrre effetti procedurali in grado di condizionare i lavori della Camera dei

deputati²³²; anche se in realtà un effetto procedimentale minimo, nel caso in cui il Senato non si limiti ad esprimere un mero assenso al testo approvato dalla Camera, si realizza nel costringere quest'ultima, a seguito della formulazione delle proposte di modifica senatoriali, a votare nuovamente la legge ove intenda completare l'iter di approvazione (sia nel caso in cui accetti, sia in quello in cui rifiuti le proposte della Camera alta)²³³. E comunque, al di là degli effetti procedurali, l'astratta "superabilità" delle proposte di modificazione presentate non condanna di per sé il Senato ad un ruolo marginale nel sistema di produzione normativa: il suo peso (e, di conseguenza, anche la probabilità che le sue proposte vengano accolte dall'altro ramo del Parlamento) dipenderà molto dall'"autorevolezza" istituzionale che la Camera alta riuscirà a costruirsi attraverso la qualità dei suoi componenti, dei suoi orientamenti e dei suoi dibattiti²³⁴.

Inoltre, la pluralità di procedimenti legislativi – e la connessa "multiforme" partecipazione del Senato all'approvazione delle leggi – potrebbe anche, in certa misura, rivitalizzare il ruolo della seconda Camera: la previsione di iter differenti, infatti, come dimostra il diritto comparato, "obbliga le forze politiche, quantomeno in corrispondenza di determinati atti, a rimettersi in gioco, dovendo prescindere da consolidati assetti politici di maggioranza, in uso nel procedimento ordinario, per soddisfare i diversi quorum e per riuscire ad espletare tutti i passaggi costituzionalmente previsti. A tutto, vantaggio, evidentemente, di un possibile futuro spazio di maggiore protagonismo del Senato²³⁵.

Infine, il Senato potrebbe ritagliarsi un ruolo di primo piano "a valle" della produzione normativa, attraverso un adeguato potenziamento delle funzioni che l'art. 55, quinto comma, Cost., assegna all'organo sia con riferimento alla normativa europea (la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori), sia, soprattutto, sul versante interno, prevedendo il contributo della Camera alta all'attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato: quest'ultima funzione, insieme alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, pure contemplate nell'art. 55 Cost. nell'ambito dei compiti qualificanti la seconda Camera nel disegno di riforma, se opportunamente sviluppata, appare suscettibile di far assumere al Senato un ruolo primario nell'analisi dell'impatto della regolamentazione, sul modello del Con-

²²⁹ Cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 9, N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 3 e U. De Siervo, *Complessità e lacune*, cit., 70.

²³⁰ Cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 10 e U. De Siervo, *Complessità e lacune*, cit., 70. Il termine di trenta giorni appare infatti del tutto inadeguato per decidere su progetti complessi (così L. Vandelli, *Qualche appunto*, cit., 288). Sul tema, e più in generale sull'irragionevolezza dei tempi assegnati al Senato per svolgere la propria attività all'interno del procedimento legislativo, cfr. C. Salazar, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2014, n. 9.

In proposito si segnala la proposta formulata da M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 10, che suggerisce, per rimediare alla ristrettezza dei tempi di esame senatoriale rispetto soprattutto ai progetti tecnicamente o politicamente più complessi – prendendo spunto dalla norma di cui all'art. 77, sesto comma, Cost., che prevede l'avvio dell'esame da parte del Senato del decreto-legge anche, in ipotesi, quando non si sia ancora conclusa la prima lettura alla Camera dei deputati – di procedere all'esame "in parallelo" dei disegni di legge da parte del Senato mentre si svolgono i lavori alla Camera (la soluzione è ripresa anche da E. Gianfrancesco, *Camere del Parlamento*, cit., 4, il quale osserva come l'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari prevista dall'art. 40, terzo comma, della legge costituzionale in esame, potrebbe favorire la messa a punto di strumenti tecnici in grado di garantire un efficace coordinamento dei lavori tra i due rami del Parlamento).

²³¹ In proposito cfr., per tutti, M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 10. Allo scopo di consentire l'effettivo espletamento delle funzioni senatoriali si è proposto di introdurre la possibilità di delega a supplenti o la sostituzione temporanea dei consiglieri regionali e sindaci eletti senatori (così G.C. De Martin, *Le autonomie*, cit., 125; l'ipotesi della delega, soprattutto per i lavori in Commissione, è suggerita anche da M. Olivetti – *Alcune osservazioni*, cit., 10 – che ravvisa tuttavia la necessità di un'esplicita previsione costituzionale in tal senso). Una soluzione alternativa si sarebbe potuta individuare vincolando i Consigli regionali ad eleggere i senatori tra soggetti esterni al Consiglio, in analogia con il sistema vigente nel *Bundesrat* austriaco (cfr. sul punto C. Grisolia, *A proposito della composizione del Senato*, cit., 2-3; ma R. Bifulco – *Osservazioni*, cit., 71 – ricorda in proposito che le deliberazioni della Camera alta austriaca non seguono la logica degli interessi dei *Länder* ma quella dei partiti nazionali). Effetti positivi, da questo punto di vista, potrebbero infine derivare dall'introduzione del voto unitario per Regione (così R. Bifulco, *Osservazioni*, cit., 74; sul tema v. anche *supra*, nota 227).

Un'ulteriore proposta volta a razionalizzare l'attività del Senato è quella di concentrare i lavori dell'organo in periodi specifici e predeterminati, "a valle" di specifiche sessioni di lavoro della Camera dei deputati (il suggerimento è formulato da M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 10).

²³² Cfr. M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 9.

²³³ Così N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 3, che ritiene tale effetto in grado di qualificare l'intervento del Senato nel procedimento legislativo "ordinario" come "concorso alla funzione legislativa". Con la conseguenza che, essendo il Senato – almeno sulla carta – rappresentativo delle istituzioni territoriali che costituiscono al Repubblica, le leggi statali potrebbero definirsi a pieno titolo "leggi della Repubblica" (*ibidem*).

²³⁴ Cfr. sul punto N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 14.

²³⁵ Così A. Mastromarino, *Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle Camere*, in *Federalismi.it*, 9 marzo 2016.

gresso statunitense²³⁶, attività a sua volta essenziale per operare una efficace progettazione legislativa²³⁷.

La legge: un nuovo riparto per materie anche tra leggi dello Stato?

La necessità di seguire procedure di approvazione diverse in base all'oggetto disciplinato introduce un nuovo rilevante elemento di disomogeneità all'interno delle leggi statali²³⁸.

In particolare, il testo di riforma prevede specificamente, nell'articolo che individua le forme principali di produzione legislativa, quattro diversi procedimenti²³⁹: quello che dovrà riguardare la generalità delle leggi (c.d. monocamerale o a prevalenza Camera), i due procedimenti specifici all'interno del procedimento monocamerale relativi alla legge espressiva della clausola di supremazia e alla legge di bilancio, e il procedimento bicamerale per il complesso di leggi specificamente indicate al primo comma dell'art. 70 Cost. novellato. L'insieme dei procedimenti legislativi individuato dal testo di riforma, tuttavia, può essere ricondotto a due (o tre) modelli principali – considerando le ulteriori procedure come varianti del modello – o, al contrario – considerando ciascuna variante come un procedimento a sé

stante – può essere frazionato in una molteplicità di procedure²⁴⁰.

Se dunque il procedimento legislativo perde il suo carattere unitario²⁴¹, appare lecito chiedersi se anche la legge continuerà a costituire una categoria giuridica unitaria²⁴².

In realtà diversi osservatori hanno sostenuto che la riforma arricchisce la tipologia delle leggi statali, attraverso la costruzione di nuovi “tipi” di tale fonte, distinti in base al procedimento di formazione²⁴³ ma senza che in nessun caso

²³⁶ Spunti in proposito in G. Scaccia, *Audizione*, cit., 17.

²³⁷ Cfr. in tema C. Pinelli, *Le funzioni*, cit., 5-6, il quale legge tali funzioni in connessione con l'attribuzione al Senato del potere di richiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge (ex art. 71 Cost., comma 2, su cui *supra*), che prefigura “un circuito fra deliberazione legislativa (o di politiche pubbliche), valutazione e verifica della sua attuazione anche in termini di efficacia, e iniziativa legislativa supportata da tali elementi cognitivi e valutativi che, opportunamente utilizzato, renderebbe il ruolo del Senato assai più incisivo di quanto non risulti dalla sola lettura dell'art. 55, quarto comma”.

Lo sviluppo dei compiti richiamati, che prefigura lo svolgimento di un'attività di controllo rivolta in prevalenza alle pubbliche amministrazioni, appare tuttavia suscettibile di chiamare in causa la responsabilità politica dei singoli Ministri in quanto organi di vertice degli apparati amministrativi statali o, nei casi più complessi, dell'intero Governo, impegnando indebitamente il Senato in dinamiche che rischiano di interferire con il rapporto fiduciario, che il testo di riforma intesta unicamente alla Camera dei deputati (cfr. in proposito G. Tarli Barbieri, *Venti questioni*, cit., 259 ed E. Gianfrancesco, *Camere del Parlamento*, cit., 3).

²³⁸ Elementi di difformità sono già presenti nel sistema attuale, all'interno del quale alcune leggi si differenziano dalle altre per la particolare forza attiva e passiva: così, ad esempio, le leggi regolanti i rapporti tra le confessioni diverse dalla cattolica, che devono essere assunte necessariamente sulla base di intese con le relative rappresentanze. In questi casi la disciplina può essere modificata solo seguendo la medesima procedura (o, detto diversamente, solo da una legge approvata secondo il medesimo procedimento).

²³⁹ A “quattro procedure di approvazione delle leggi” accenna anche G. Scaccia, *Audizione*, cit., 12; così anche M. Olivetti, *Alcune osservazioni*, cit., 8, che parla di “quattro tipologie diverse” in cui si articolano i poteri di partecipazione del Senato al procedimento di formazione delle leggi statali. Cfr. anche S. Mangiameli, *Audizione*, cit., 6, che identifica i procedimenti in parola come i “principali quattro”, mentre P. Caretti, *Venti domande*, cit., 105, parla di “almeno quattro” procedimenti legislativi diversi.

²⁴⁰ Nel primo caso, possono identificarsi essenzialmente due modelli: quello delle leggi bicamerali paritarie (di cui all'art. 70, primo comma, Cost.) e delle leggi bicamerali asimmetriche (tutte le altre): così S. Staiano, *Le leggi monocamerali*, cit.; la medesima suddivisione è proposta anche da N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 3-4, che identifica i due procedimenti legislativi fondamentali in quello bicamerale paritario (inclusa la revisione costituzionale) e in quello “a prevalenza Camera” (incluse le leggi di amnistia e indulto, con l'aggravio della maggioranza dei due terzi per l'approvazione di ogni articolo e nella votazione finale, e la legge ex art. 81, comma 6, Cost., con l'aggravio della maggioranza assoluta dei deputati). In alternativa, possono individuarsi tre procedimenti legislativi principali: bicamerale paritario, monocamerale, monocamerale con ruolo rinforzato del Senato: così G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 5. Oppure, variando in parte le denominazioni: modello simmetrico (bicamerale), modello asimmetrico (monocamerale a prevalenza Camera), modello asimmetrico rinforzato (monocamerale a prevalenza Camera con maggiore incidenza del Senato): così S. Lieto, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 4, 19 ss.

Nel secondo caso, il numero totale dei procedimenti legislativi sale fino a nove: bicamerale paritario; monocamerale; monocamerale rinforzato (clausola di supremazia); approvazione dei disegni di legge di cui all'art. 81, comma 4, Cost.; abbreviato per ragioni di urgenza; “a data certa”; approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge; conseguente alla richiesta del Senato ex art. 71, comma 2, Cost.; approvazione delle proposte di legge di iniziativa popolare (così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 205; cfr. in proposito anche G.C. De Martin, *I chiaroscuri*, cit., 7). O addirittura a dieci, aggiungendo ai nove elencati il procedimento di approvazione delle leggi elettorali della Camera (legge monocamerale) e del Senato (legge bicamerale), che si distingue per la presenza di un controllo preventivo di legittimità costituzionale (cfr. G. Zagrebelsky, F. Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Roma-Bari, 2016): un numero che appare oltremodo elevato, in particolare per una disciplina collocata al livello costituzionale (così S. Staiano, *Le leggi monocamerali*, cit., 4).

Tuttavia, se per alcune procedure può ragionevolmente predicarsi la natura di procedimento legislativo autonomo (come ad esempio nel caso del procedimento monocamerale rinforzato), in altri casi risulta oggettivamente difficile negare la natura di semplice variante: così ad esempio l'abbreviazione dei tempi per i progetti dichiarati urgenti non individua uno specifico procedimento a sé stante, ma si applica al procedimento legislativo attivato senza alterarne la “figura” (cfr. R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 10).

²⁴¹ Cfr. sul punto G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 5.

²⁴² Cfr. sul punto R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 3 e 9, il quale ritiene che la legge ordinaria, dovendosi differenziare in base al procedimento di formazione, cessa di essere un atto formalmente unitario.

²⁴³ Questa “innovativa stratificazione” del novero delle fonti legislative era stata peraltro già inaugurata nel 2012 (con la legge

si dia vita ad un livello intermedio tra la Costituzione e la legge²⁴⁴. In questa prospettiva, potrebbero individuarsi essenzialmente due tipi di legge statale – bicamerale paritaria e “a prevalenza Camera” con le relative varianti – in quanto segnatamente le leggi bicamerali paritarie (diverse da quelle costituzionali) presenterebbero i caratteri di una distinta categoria di atto-fonte²⁴⁵. In particolare, la peculiare forza passiva delle leggi bicamerali ne consentirebbe una “qualificazione tipologica originale” come “leggi materialmente rinforzate”, cioè passivamente resistenti alle leggi monocamerali, limitatamente agli ambiti di competenza riservati²⁴⁶. Da questo punto di vista si potrebbe distinguere tra valore e forza di legge: il valore – in ordine alla sindacabilità dell’atto di fronte alla Corte costituzionale – sarebbe eguale a prescindere dal tipo, mentre la forza varierebbe, in considerazione della particolare forza passiva assegnata alle leggi bicamerali²⁴⁷. Ma non solo: all’interno della stessa categoria (o “tipo”) delle leggi bicamerali (paritarie) sarebbe possibile individuare una molteplicità di “tipi” di leggi, per ciascuna delle quali la stessa Costituzione delimita il contenuto e, in alcuni casi, definisce lo specifico procedimento formativo²⁴⁸.

cost. n. 1) per la legge (“rinforzata” o “organica”) prevista dall’art. 81, comma 6, Cost.: lo ricorda, da ultimo, G. Piccirilli, *L’“oggetto proprio”*, cit., 6.

²⁴⁴ Cfr. S. Staiano, *Le leggi monocamerali*, cit., 7. Tra l’altro, la “potenzialità” di un’approvazione bicamerale (che veda cioè un apporto, seppur non decisivo, del Senato al procedimento di esame) delle leggi non ricomprese nel primo comma dell’art. 70 Cost. varrebbe ad escludere una subordinazione gerarchica in senso proprio di tali atti rispetto alle leggi “necessariamente” bicamerali.

²⁴⁵ Così N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 4, che osserva peraltro come l’articolazione della legge ordinaria in sotto-tipi corrisponda ad una “tendenza da tempo rilevata nel costituzionalismo contemporaneo” (*ibidem*).

²⁴⁶ Così R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 8, che esclude l’assimilazione con le leggi organiche, che sarebbero invece sovraordinate in senso proprio alle altre leggi. L’elemento qualificante delle leggi organiche risiede in particolare nella necessaria approvazione a maggioranza qualificata, con un conseguente potenziamento sotto un duplice profilo: la sottrazione delle materie ad esse riservate alla volontà della “semplice maggioranza politica del momento”, e l’idoneità ad essere impiegate come parametro di costituzionalità delle leggi ordinarie secondo il modello della norma interposta (così R. Romboli, *Le riforme*, cit., 4). Secondo N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 8, invece, il vincolo dell’oggetto proprio e della modifica in forma espressa da leggi approvate secondo la medesima procedura configurerebbe le leggi bicamerali come “una sorta di «leggi organiche»”, seppure non caratterizzate da uno status particolare quanto al sindacato di legittimità costituzionale (con la sola eccezione, peraltro, della legislazione elettorale nazionale).

²⁴⁷ Così R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 3; la particolare forza passiva, peraltro, come prima osservato, caratterizza, già nel testo costituzionale vigente, la legge ex art. 81, comma 6.

²⁴⁸ Cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 7, che suggerisce di fare riferimento al concetto di materia unicamente allo scopo di definire con esattezza i “contorni” che distinguono i diversi “oggetti propri” di ciascuna delle leggi bicamerali.

Tuttavia, il tentativo di collegare la competenza a tipi di legge²⁴⁹ non è riuscito ad eliminare il richiamo alle materie²⁵⁰, anche perché, malgrado il riferimento all’oggetto (proprio) come criterio distintivo delle (e tra le) leggi bicamerali, molto spesso non di uno specifico oggetto si tratta, ma di diversi ambiti di competenza connessi²⁵¹.

Il futuro: complessità e creatività

Corrisponde ad una impressione largamente diffusa tra i numerosi commentatori della riforma Renzi-Boschi che il testo, per la parte che disciplina la produzione legislativa, si caratterizzi per una particolare complessità²⁵².

²⁴⁹ Cfr. in proposito anche S. Ceccanti, *Il bicameralismo italiano in trasformazione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8 ottobre 2015, 7.

²⁵⁰ Così G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 6. Di materie parlano molti osservatori: R. Romboli, *Le riforme*, cit., 6 ss.; P. Caretti, *Venti domande*, cit., 105; E. Cheli, *La riforma costituzionale*, cit., 2; M. Luciani, *Appunti*, cit., 5; G. Tarli Barbieri, *Venti questioni*, cit., 259-260; e, specificamente, R. Romboli, *Le riforme*, cit., 7, richiama il sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, affermando che 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)”. Quella tra materie sarebbe una ripartizione imprecisa e fonte di controversie – come si è visto per il riparto di competenze tra Stato e Regioni – anche per M. Luciani, *La riforma del bicameralismo*, cit., 11, che infatti propendeva per un riparto tipologico su base puramente formale; L. Vandelli, *Qualche appunto*, cit., 289, parla invece di materie “coerenti e sufficientemente delineate”.

Di competenza riservata, con riferimento a ciascuna delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost., parla anche R. Dickmann, *Osservazioni*, cit., 7, mentre L. Violini, *Note sulla riforma*, cit., 301, parla espressamente di “riparto di competenze tra Camera e Senato”.

²⁵¹ Così R. Bin, *Audizione*, cit., par. 2.3. Di bicameralismo procedurale parla invece G. Scaccia, *Audizione*, cit., 12, il quale nega che la differenziazione tra le due Camere in ordine all’esercizio della funzione legislativa si sia realizzata attraverso una ripartizione tra le due Assemblee di materie sulle quali legiferare, sostenendo invece che si è riconosciuta alla Camera dei deputati la “funzione legislativa generale” e si sono costruiti tipi di procedimenti diversi in dipendenza del diverso grado di partecipazione del Senato alla funzione legislativa camerale; tuttavia lo stesso Autore riconosce, più avanti – ivi, 14 – la presenza di più procedimenti legislativi “tra i quali scegliere a seconda della materia”.

²⁵² La riforma determina in particolare un aumento consistente dei vincoli di ordine modale che accompagnano l’esercizio della funzione legislativa (moltiplicazione dei procedimenti legislativi; costituzionalizzazione dei limiti al decreto-legge), suscettibile di generare un notevole incremento del contenzioso costituzionale sui vizi formali delle leggi (così P. Carnevale, *Brevi considerazioni*, cit., 4, che prefigura come conseguenza anche la rivisitazione del concetto di *vulnus* formale come vizio a statuto debole: *ibidem*; ma cfr. sul punto G. Piccirilli, *L’“oggetto proprio”*, cit., 11-12, che identifica il vizio derivante dalla disomogeneità dei contenuti della legge bicamerale come vizio intermedio tra quello formale e quello sostanziale).

Si tratta, invero, di una complessità inevitabile quando si supera il bicameralismo perfetto e in particolare il ruolo paritario svolto dalle Camere nella formazione della legge²⁵³. E tuttavia si è parlato, da un altro punto di vista, con riferimento alle ragioni che hanno condotto a elaborare il disegno riformatore, di complessità non necessitata, in quanto “prodotto dell’attuale sistema delle relazioni politiche nelle loro specifiche connotazioni, dall’ambito delle quali si «scommette» sui vantaggi che si ritiene possano derivare da un certo assetto costituzionale, da una certa formula elettorale, da una certa definizione del procedimento legislativo”²⁵⁴. O, ancora, di complessità eccessiva, in riferimento ad un procedimento legislativo che si presenterebbe come un “un ginepraio irto di problemi” che contraddice l’originario intento semplificatorio della riforma²⁵⁵, caratterizzato dalla mancanza di coerenza logica nella individuazione delle materie poste alla base della distinzione tipologica tra leggi dello Stato e da notevoli incertezze nella delimitazione dei confini tra i diversi procedimenti²⁵⁶.

Tale complessità, tuttavia, e insieme i numerosi nodi irrisolti che il testo di riforma – come si è cercato sinteticamente di illustrare in queste pagine – presenta, potranno, auspicabilmente, trovare soluzione in sede di attuazione. In questa prospettiva, anzitutto i nuovi regolamenti parlamentari saranno chiamati a svolgere un ruolo indispensabile e prezioso, dando vita ad una disciplina che sia in grado di chiarire i numerosi punti oscuri del testo di riforma²⁵⁷; un testo che, malgrado la pretesa di offrire una disciplina di dettaglio dei diversi procedimenti legislativi, si presenta per

molti aspetti lacunoso, aprendo ampi spazi di scelta a favore della disciplina regolamentare²⁵⁸.

Ma il compito principale dei nuovi regolamenti sarà, più in generale quello di procedimentalizzare i conflitti, sia quelli di natura politica, sia quelli destinati a originarsi lungo le linee di frattura tra le Camere o all’interno del nuovo Senato²⁵⁹.

Lo sforzo di riscrittura, pertanto, dovrà essere compiuto in modo strettamente coordinato²⁶⁰, anticipando in certa misura un atteggiamento che richiama quel “potere di conciliazione” attribuito ai Presidenti della Camere, che appare indispensabile per il corretto funzionamento del nuovo sistema di produzione legislativa: una parte rilevante della futura disciplina regolamentare dovrà essere quindi dedicata a disciplinare, incanalare e favorire l’azione di intesa dei due Presidenti prefigurata dal sesto comma dell’art. 70 Cost.²⁶¹.

Gli esiti di questa nuova disciplina si riveleranno verosimilmente cruciali per il funzionamento e la stessa fisionomia del sistema politico: da un lato, infatti, il nuovo regolamento della Camera – attraverso la disciplina di dettaglio dei procedimenti legislativi, segnatamente con riferimento al rilievo che si darà, nei numerosi spazi lasciati liberi dalla nuova disciplina costituzionale, all’intervento del Governo nell’*iter legis* – dall’altro, il nuovo regolamento del Senato – attraverso la disciplina dei procedimenti bicamerali asimmetrici²⁶² – saranno chiamati a definire “tratti non secondari” della futura forma di governo²⁶³.

Una possibile soluzione per evitare che il contenzioso costituzionale sui vizi derivanti da modalità di esercizio del potere legislativo contrastanti con la Costituzione si realizzi ad anni di distanza dall’entrata in vigore della legge impugnata, con le gravi conseguenze ordinamentali legate alla retroattività del giudizio (cfr. sul punto N. Lupo, *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, *Il Filangieri*, Quaderno 2012-2013, Napoli, 2013, 193), è proposta da G. Brunelli, *La funzione legislativa*, cit., 13-14, che suggerisce di istituire un controllo preventivo della Corte sui vizi di procedura promosso su iniziativa delle minoranze parlamentari, sul modello dell’accesso diretto alla Corte costituzionale in via preventiva previsto dall’art. 73, secondo comma, Cost. novellato, con riferimento alle leggi elettorali. Dello stesso avviso R. Romboli, *Le riforme*, cit., 16, che ritiene il controllo preventivo più idoneo rispetto a quello successivo a rilevare i vizi formali, osservando che i rischi di eccessiva politicizzazione del giudizio della Corte a seguito dell’impugnazione delle minoranze parlamentari potrebbero ritenersi ridotti in caso di denuncia dei soli vizi procedimentali.

²⁵³ Cfr. M. Manetti, *Pesi e contrappesi*, cit., 2 e, da ultimo, con richiami ad ordinamenti stranieri, N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 1.

²⁵⁴ Così S. Staiano, *Le leggi monocamerali*, cit., 8.

²⁵⁵ Così E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 242.

²⁵⁶ Cfr. E. Rossi, *Procedimento legislativo*, cit., 240. Anche P. Caretti, *Venti domande*, cit., 105, parla, con riferimento al riparto per materie tra i diversi procedimenti legislativi statali, di criteri “incerti nella loro puntuale identificazione”.

²⁵⁷ Affidando in tal modo, per così dire, alla creatività del “regolatore” parlamentare il compito di rimediare agli eccessi di complessità del legislatore costituzionale...

²⁵⁸ E trasformando, in tal modo, per una volta, un difetto (la cattiva redazione tecnica del testo costituzionale) in un potenziale vantaggio per le fonti dell’autonomia parlamentare (così S. Staiano, *Le leggi monocamerali*, cit., 9).

In questa prospettiva, il carattere aperto del testo di riforma potrebbe rivelarsi uno dei suoi punti di forza, permettendo al nuovo sistema di assestarsi col tempo e consentendo alle norme attuative di rimediare almeno in parte ai limiti e alle incoerenze della nuova disciplina costituzionale: cfr. in proposito A. Mastromarino, *Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni*, cit., 11.

²⁵⁹ Cfr. N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 20.

²⁶⁰ Cfr. sul punto S. Staiano, *Le leggi monocamerali*, cit., 9.

²⁶¹ La necessità di procedere ad uno sforzo riformatore coordinato dei regolamenti di entrambe le Camere, verosimilmente immaginando anche la costruzione di strutture di supporto comuni, è ribadita, *ex multis*, da G.C. De Martin, *I chiaroscuri*, cit., 8 (in tema, per un commento all’art. 40, comma 3, della legge costituzionale in esame, che prefigura la “integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione” e l’istituzione del ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, v. N. Lupo, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa «difensiva», ma «opportuna»*, in M. Bertolissi (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto, Giornata di studi in ricordo di Livio Paladini*, Napoli, 2015, 103 ss.).

²⁶² Per riprendere la classificazione di S. Staiano, *Le leggi monocamerali*, cit., 1 ss.

²⁶³ Così E. Gianfrancesco, *Camere del Parlamento*, cit., 2, il quale aggiunge che, a sua volta, il regolamento del Senato sarà chiamato ad inverare aspetti essenziali della forma di Stato delineata dalla riforma.