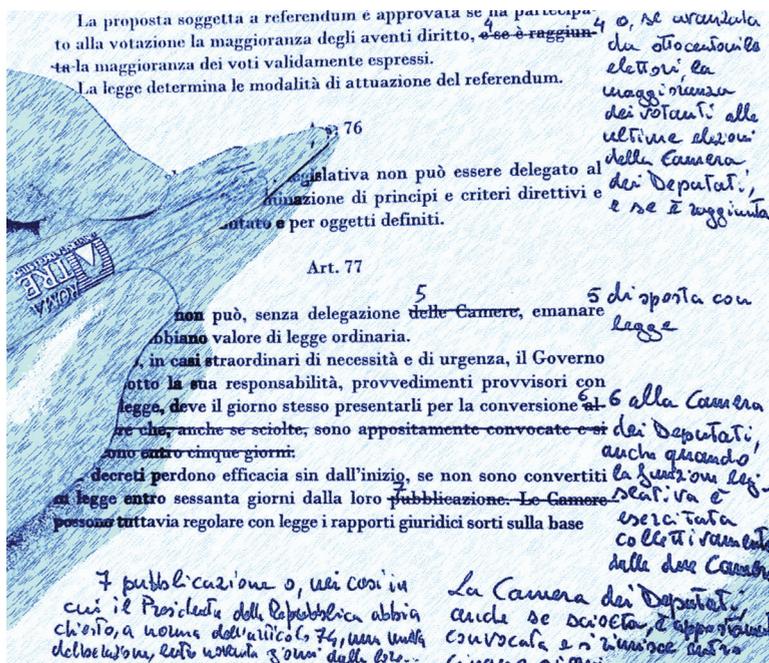


LA COSTITUZIONE RISCRIITTA

Saggi sulla revisione costituzionale *in itinere*

a cura di

PAOLO CARNEVALE



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

L'unità del diritto

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza

1

LA COSTITUZIONE RISCRIITA
Saggi sulla revisione costituzionale *in itinere*

a cura di
PAOLO CARNEVALE



Roma TrE-Press
2016

Il presente volume inaugura la Collana *L'unità del diritto*, varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma *TrE-Press*, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Paolo Benvenuti, Bruno Bises, Mario Bussoletti, Giovanni Cabras, Giandonato Caggiano, Enzo Cardi, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Renato Clarizia, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Giorgio Costantino, Antonietta Di Blase, Carlo Fantappiè, Lorenzo Fascione, Ernesto Felli, Sabino Fortunato, Aurelio Gentili, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccerò, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Vincenzo Mannino, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Claudia Morviducci, Giulio Napolitano, Giampiero Proia, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Giovanni Serges, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Editing:

Alessandro Agostini

Edizioni: Roma TrE-Press ©

Roma, novembre 2016

ISBN: 978-88-97524-86-1

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
L'unità del diritto

Si inaugura oggi, con la pubblicazione del primo volume, una nuova collana di studi giuridici promossa dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre. La collana assume un titolo – quello de *L'unità del diritto* – che può apparire particolarmente impegnativo perché il fenomeno giuridico riflette la complessità delle società che il diritto mira a regolare, si sviluppa intorno ad una molteplicità di articolazioni e sembra pertanto sfuggire ad una definizione in termini di unità. Anche la scienza del diritto, intesa come riflessione intorno al diritto, come forma di conoscenza che assume il diritto ad oggetto diretto e immediato di indagine, sia nella prospettiva teorica sia in quella storico-positiva relativa ad un singolo ordinamento, soffre a trovare una sua dimensione unitaria. La riflessione intorno al diritto, da qualunque punto di partenza si intenda affrontarla, ammette una pluralità di opzioni metodologiche, contempla una molteplicità di giudizi di valore, si caratterizza inevitabilmente per una pluralità di soluzioni interpretative. L'unico, generalissimo, elemento che sembra contraddistinguerla in senso unitario è dato dal suo essere rivolta alla conoscenza del diritto, dal suo carattere conoscitivo dell'esperienza giuridica complessivamente intesa, una unità, potrebbe dirsi, figlia della diversità e varietà delle scelte di metodo e del pluralismo interpretativo, ma pur sempre una unità quanto meno in questo suo nucleo irriducibile. Ed è allora questo il senso da attribuire al titolo della collana che prende l'avvio, ossia quello di dare ospitalità a contributi di studiosi diversi per formazione e interessi ma che si riconoscono tutti nella comune esigenza di indagare il fenomeno giuridico applicando con rigore il metodo prescelto, nella consapevolezza della condivisione di un patrimonio formativo e culturale idoneo a creare una adeguata coscienza di

sé e sulla cui base costruire l'impegno scientifico del giurista.

In questa prospettiva, la collana si ripromette di ospitare non solo contributi scientifici di tipo monografico, raccolte di scritti collettanee, atti di convegni e seminari ma anche materiali didattici che possano proficuamente essere utilizzati nella formazione dei giovani giuristi.

La collana entra a far parte della struttura della editrice Roma *TrE-Press* che, affiancando alla tradizionale pubblicazione in volumi la pubblicazione in formato digitale on-line, consente un accesso libero ai contributi scientifici contribuendo, così, ad una nuova e più ampia diffusione del sapere giuridico.

Che sia un volume sulla riforma della Costituzione ad inaugurare questa nuova collana non è un fatto meramente accidentale e privo di rilievo specifico.

Le Costituzioni infatti, in quanto sede di allocazione di valori e, quindi, di enunciazione di principi, assurgono naturalmente al ruolo di fattori di unificazione dell'ordinamento e sono giustamente gravate da un onere prestazionale in termini di unità del diritto oggettivo. I principi costituzionali, con il loro bisogno di svolgimento, concretizzazione ed attuazione ad opera del legislatore e dell'interprete, costituiscono invero le basi comuni originarie del divenire ordinamentale, radici e matrici del suo sviluppo. Se a questa funzione di unificazione del diritto sul piano sostanziale si aggiunge poi un analogo ruolo sul piano formale, per l'essere le Costituzioni kelsenianamente il luogo elettivo della metanormazione, allora ci si accorge subito del fatto che una collana come questa, intitolata *L'unità del diritto*, non avrebbe potuto trovare un esordio più azzeccato.

Prof. Giovanni Serges
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza
Università Roma Tre

Indice

PREMESSA	7
GIANPAOLO FONTANA, <i>Il referendum costituzionale</i>	9
INES CIOLLI, <i>Il Senato della riforma tra forma e sostanza</i>	37
GIOVANNI PICCIRILLI, <i>La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?</i>	61
TATIANA GUARNIER, <i>La relazione fiduciaria monocamerale nel disegno di legge di revisione costituzionale</i>	91
GIOVANNA PISTORIO, <i>La decretazione d'urgenza</i>	113
DANIELE CHINNI, <i>Sulla revisione costituzionale delle disposizioni relative al Presidente della Repubblica</i>	131
LAURA RONCHETTI, <i>Riforma Renzi-Boschi e accentramento dei poteri. Il nuovo Titolo V</i>	161
ELISABETTA FRONTONI, <i>La Corte costituzionale nel disegno di legge di revisione costituzionale</i>	177
PAOLO SCARLATTI, <i>Le disposizioni transitorie e finali e la clausola di entrata in vigore</i>	195

Premessa

Si dice (a mio parere a ragione) che la peculiarità della didattica universitaria – tale da farla distinguere da quella somministrata in altri gradi di istruzione – starebbe nella osmosi con l'attività di ricerca, nel senso che la prima dovrebbe riflettere ed accogliere gli approdi della seconda.

Ma il processo di interazione può anche essere di mutua alimentazione ed invertire perciò la direzione, facendo dell'attività didattica, piuttosto che un recettore dei risultati della ricerca, un suo volano. Insomma, dallo scritto alla parola, nel primo caso, e dalla parola allo scritto – o meglio dall'appunto, alla parola per arrivare al saggio compiuto – nell'altro.

Questo volume, nel suo piccolo, è un esempio del secondo percorso, che del resto conosce – come noto – esempi fulgidi nella nostra tradizione giuspubblicistica.

I contributi qui raccolti sono, infatti, il frutto di un ciclo di lezioni tenute dai rispettivi autori durante il corso di un'attività di didattica integrativa sulla riforma costituzionale in itinere svolta dal sottoscritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre.

Il livello qualitativo della discussione che si è prodotta in quegli incontri, testimoniato dalla presenza non solo di studenti ma anche di altri studiosi, mi ha convinto ad avanzare ai singoli docenti la proposta di trasformare il prodotto del loro sforzo didattico in elaborazione di carattere più propriamente scientifico.

Ne è nata una riflessione organica sull'intera operazione di riforma in attesa di responso popolare che, nel già ricco ed affollato panorama di pubblicazioni su questo tema, mi auguro possa rappresentare un contributo di studio ed approfondimento in grado di ritagliarsi un suo spazio di attenzione.

Data, poi, l'origine didattica di tutto questo lavoro, mi piacerebbe che in queste pagine, ancorché prevalentemente destinate, per il loro taglio, al dibattito scientifico ed al circolo dei chierici, anche gli studenti – che pure di quella origine sono stati *magna pars* – potessero ritrovare uno strumento utile per dipanare il bandolo della ambiziosa matassa consegnataci

dal legislatore di revisione. Del resto, come più volte mi è capitato di dire durante il corso di lezioni, dinanzi a così complessi ed innovativi interventi di modifica costituzionale la distanza fra studioso e studente fatalmente si riduce, nel senso che il primo, non meno del secondo, vive la condizione del non sapere e del dover apprendere.

Mi tornano in mente, a questo riguardo, le celebri parole che compaiono sul frontespizio del primo libro del *Clavicembalo ben temperato* di Johann Sebastian Bach con le quali il sommo autore, nel presentare il suo nuovo lavoro, lo definisce essere «per l'uso e il godimento di tutti i giovani [...] desiderosi di imparare e in particolar modo per lo svago di quanti sono già abili in questi studi». Se questo risultasse vero, sia pur solo in minima parte, anche per questo lavoro, chi scrive – e con lui immagino anche gli autori dei singoli saggi di cui si compone il volume – ne sarebbe davvero soddisfatto.

Prof. Paolo Carnevale
Roma, ottobre 2016

Gianpaolo Fontana*

Il referendum costituzionale

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Il problematico statuto giuridico del *referendum* costituzionale alla luce della prassi – 2.1 La natura eventuale e facoltativa del *referendum* costituzionale – 2.2 L’iniziativa del *referendum* costituzionale – 2.3 La mancanza del *quorum* di partecipazione – 3. La portata della revisione costituzionale e la natura omogenea del quesito – 4. Il *referendum* costituzionale ed i processi di innovazione costituzionale: dalla riforma del merito a quella del metodo – 4.1 Le deroghe *una tantum* all’art. 138 Cost. – 5. *Referendum* costituzionale e ruolo “costituente” del popolo – 6. Il *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi

1. Considerazioni introduttive

Quello che si celebrerà il 4 dicembre 2016¹ e dal quale dipendono le sorti della riforma costituzionale Renzi-Boschi è il terzo *referendum* costituzionale della storia repubblicana italiana². Tale ultima vicenda

* Professore associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi Roma Tre.

¹ La legge costituzionale è stata approvata in via definitiva dalle Camere il 12 aprile 2016 e pubblicata a fini notiziali sulla *G.U.* n. 88 del 15 aprile 2016; sulla stessa sono state presentate diverse iniziative referendarie (sia da parte di 1/5 dei parlamentari sia da parte di 500.000 elettori) le quali sono state ammesse per mezzo delle ordd. della Corte di Cassazione, Ufficio centrale per il *referendum*, del 6 maggio e dell’8 agosto 2016. La consultazione referendaria è stata indetta per il giorno 4 dicembre 2016 con d.P.R. 27 settembre 2016. Sulle questioni che riguardano, in particolare, la scansione temporale dei passaggi procedurali del *referendum* costituzionale e l’interpretazione dell’art.15 della l. n. 352 del 1970 si veda, più di recente, P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, relazione al seminario di studi sul tema “Referendum e appelli al popolo. La progressiva deformazione del sistema delle fonti del diritto”, Pisa, 19 settembre 2016 (in corso di pubblicazione).

² Il primo *referendum* costituzionale si è tenuto il 7 ottobre del 2001 ed ha approvato la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riformato l’intero Titolo V della Seconda Parte della Costituzione; il secondo *referendum* si è celebrato il 25 giugno 2006 e, avendo riportato un esito negativo, ha impedito l’entrata in vigore della riforma costituzionale

referendaria ripropone talune questioni, dall'evidente tono costituzionalistico, in larga misura già affrontate nelle precedenti occasioni e che hanno a che fare, in particolare, con il metodo della riforma costituzionale³.

Il presente contributo si propone, dunque, di esaminare gli aspetti più rilevanti del *referendum* previsto dall'art. 138 Cost., così come emergenti dalla disciplina costituzionale e da quella legislativa di attuazione, mettendo in luce le principali problematiche attuative e talune significative trasformazioni che hanno investito il ruolo normativo e la portata istituzionale ad esso tradizionalmente assegnate.

Numerose, infatti, le questioni controverse che connotano lo statuto giuridico del *referendum* costituzionale e che la prassi, soprattutto di recente, si è incaricata di evidenziare anche in considerazione della laconicità della previsione costituzionale.

Risulta pressoché impossibile comprendere la *ratio* del *referendum* costituzionale e la sua successiva metamorfosi senza tenere presente la

patrocinata dal Governo Berlusconi con la quale si intendeva modificare l'intera seconda parte della Costituzione.

³ Sul *referendum* costituzionale, in via generale, G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, in *Rass. dir. pubbl.*, 2/1948, 130 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982; S.M. CICCONE, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, XL, 1989, Milano, 142 ss.; G. BUSIA, *Il referendum costituzionale sulla riforma del Titolo V: i primi passi di un istituto con una lunga storia dietro le spalle*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa*, III.1, a cura di F. Modugno, P. Carnevale, Milano, 2003, 223 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, 2007, 93 ss.; P. BARILE, U. DE SIERVO, voce *Revisione della costituzione*, XV, Torino, 1968, 773 ss.; A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/1994, 252; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1998, 622; M. VOLPI, voce *Referendum*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 514; V. ANGIOLINI, voce *Revisione costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 312 ss.; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, spec. 105 ss.; S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, 73 ss.; T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, Torino, 2006, 2701 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, in AA.VV., *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, 2007, 93 ss.; nonché, volendo, G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013.

natura rigida e pattizia del complessivo ordinamento costituzionale e senza avvalersi dei criteri di interpretazione sistematica e teleologica.

L'interpretazione sistematica di taluni aspetti emergenti dall'art. 138 Cost., la collocazione dello stesso sotto il Titolo VI della Parte seconda della Costituzione, dedicata alle *garanzie costituzionali*, nonché il dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente⁴ consentono di assegnare al *referendum ex art. 138 Cost.* una funzione conservativa e garantista. Quest'ultima, in particolare, si evince dalla natura, sotto diversi profili, aggravata del procedimento di revisione costituzionale rispetto a quello legislativo ordinario e, soprattutto, dall'innalzamento dei *quorum* previsti in relazione alle seconde deliberazioni parlamentari.

Più in generale il *referendum* costituzionale è considerato un istituto di democrazia diretta e, al pari delle altre forme di consultazione popolare diretta accolte nel nostro ordinamento costituzionale⁵, ha ricevuto attuazione

⁴ Su tale aspetto cfr. T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2705 ss.; G. BUSIA, *Il referendum costituzionale sulla riforma del Titolo V: i primi passi di un istituto con una lunga storia dietro le spalle*, cit., spec. 223 ss. Ritiene che il *referendum* costituzionale sia destinato a funzionare come un modulo a schema aperto «destinato a vedere assumere variabile significato ad alcune sue implicazioni in fase dinamica, in ragione dell'influenza contingente del processo storico-istituzionale» S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in AA. VV., *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di V. Baldini, Napoli, 2006, 31.

⁵ Sul punto la dottrina, non solo italiana, è generalmente concorde; *ex plurimis* cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, VI ed. agg.ta a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, 112; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, V ed., Padova, 2010, 292; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, 323; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, XII, 2011, 71; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 447-448; G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, rist. 2010, 187; A. CELOTTO, *Premessa*, VIII, in AA.VV., *Le nuove "sfide" della democrazia diretta*, a cura di A. Celotto, G. Pistorio, Napoli, 2015; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, VI ed., Milano, 1994, 303. Qualificano il *referendum* abrogativo, in particolare, come «atto normativo direttamente espressivo della sovranità popolare» F. MODUGNO, S. NICCOLAI, voce *Atti normativi*, in *Enc. Giur.*, I, Roma, 1997, 26. Una diversa prospettiva, tuttavia, è offerta da Luciani il quale ritiene che la caratteristica del popolo adunato contraddistingua storicamente le forme di assunzione diretta delle decisioni pubbliche rispetto a quelle di natura rappresentativa; secondo tale A., dunque, pur nel mutato quadro concettuale offerto dalle democrazie pluralistiche contemporanee, non risulta condivisibile l'idea che il *referendum* sia annoverato tra le forme di partecipazione democratica diretta, in ragione del fatto che lo stesso presuppone più di un elemento di mediazione tra il popolo e la decisione politica; più correttamente, stando a siffatta ricostruzione, il *referendum* dovrebbe essere considerato alla stregua di un modello rappresentativo-plebiscitario; su tali aspetti cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso. *La formazione delle leggi*, I, 2, *Il referendum*

legislativa con la legge n. 352 del 1970⁶.

La disciplina normativa sul procedimento di revisione costituzionale ha risentito (direttamente ed indirettamente) di una serie di modifiche formali ed informali che hanno riguardato l'ordinamento costituzionale.

Le prime hanno investito direttamente l'art. 138 Cost. (seppure in via transitoria) e la disciplina legislativa elettorale per il rinnovo delle Camere, indirettamente incidente sulla medesima disposizione costituzionale. Le modifiche formalmente costituzionali si sono registrate in occasione delle deroghe *una tantum* apportate all'art. 138 Cost. dalle leggi costituzionali istitutive delle commissioni bicamerali Iotti-De Mita (legge cost. n. 1 del 1993) e D'Alema (legge cost. n. 1 del 1997)⁷.

Le modifiche legislative ordinarie si sono avute con il passaggio dal regime elettorale proporzionale (che aveva accompagnato l'approvazione della Carta costituzionale) a quelli (formalmente o sostanzialmente) maggioritari che si sono susseguiti nell'ultimo quarto di secolo.

Le modifiche informali hanno poi avuto riguardo al superamento di alcune convenzioni costituzionali che si riteneva accompagnassero lo statuto costituzionale del *referendum ex art. 138 Cost.*; la disponibilità dell'iniziativa referendaria in capo alle (sole) opposizioni dissenzienti, infatti, aveva portato la dottrina ad accreditare la natura oppositiva⁸ del *referendum* costituzionale la quale, tuttavia, è stata messa in discussione a partire dell'esordio del *referendum* costituzionale nel 2001 e, più di recente, anche nella più recente vicenda referendaria del 2016.

La maggiore facilità con la quale il Parlamento può addivenire all'approvazione delle leggi di revisione costituzionale in costanza di regime elettorale (formalmente o sostanzialmente) maggioritario, infatti, ha comportato l'attenuazione della rigidità costituzionale e la modifica della stessa

abrogativo, Bologna, 2005, 1 ss.; ID., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, 109 ss. Invero la stessa giurisprudenza costituzionale pare non avere incertezze nel qualificare il *referendum* alla stregua di un istituto di democrazia diretta; sul punto, più di recente, cfr. Corte cost. sent. n. 63 del 1990 (punto 8 del considerato in diritto); sent. n. 28 del 2011 (punto 3.1 del considerato in diritto); sent. n. 199 del 2012 (punto 5.2.2 del considerato in diritto).

⁶ Prima dell'approvazione della disciplina legislativa di attuazione, dunque, la disposizione relativa al *referendum* costituzionale è rimasta inapplicata e le revisioni costituzionali, sino a quel momento intervenute, potevano essere approvate nelle seconde deliberazioni parlamentari esclusivamente con la maggioranza dei due terzi dei voti.

⁷ Sulle quali v. *infra* pr. 4.

⁸ A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, 215 e 227; M. LUCIANI, *Art. 75, op. cit.*, spec. 573.

fisionomia del *referendum* costituzionale.

Resta questa una delle criticità più serie dell'attuale assetto costituzionale che ne ha seriamente compromesso la stabilità. Nonostante i moniti e gli auspici provenienti dalla dottrina costituzionalistica⁹ e talune proposte di legge costituzionale presentate nelle precedenti legislature, a siffatta disfunzione non si è, sino al momento attuale, posto rimedio e la stessa riforma costituzionale in attesa del prossimo *referendum* resta sul punto silente. La mancata modifica dell'art. 138 Cost. nella riforma costituzionale Renzi-Boschi, peraltro, conferma, ancora una volta, il carattere strumentale e non necessitato delle deroghe in precedenza apportate (o progettate) alla disciplina del procedimento di revisione costituzionale¹⁰.

I ricorrenti tentativi di modifica costituzionale e l'instancabile fervore riformistico che connota la vicenda istituzionale italiana rinvergono la loro ragione fondamentale nelle condizioni di particolare agio nelle quali i partiti di governo, che si sono avvicinati alla guida del Paese, possono mettere mano unilateralmente alla modifica della Costituzione, facendone spesso un uso politico ed occasionalistico ai fini di auto-legittimazione¹¹.

Oltre alla evoluzione in senso maggioritario dei sistemi elettorali, ragioni più generali rinvenibili nel radicale scompaginamento del tradizionale assetto politico-partitico hanno concorso, come vedremo, alla profonda trasformazione del *referendum* costituzionale ed alla modifica di alcune delle connotazioni ad esso tradizionalmente assegnate.

⁹ «Per sottrarre la Costituzione alla disponibilità della maggioranza politica, è sufficiente prevedere sempre la necessità della maggioranza qualificata. La soluzione si giustifica, sia per allineare la nostra costituzione agli standard correnti nel costituzionalismo contemporaneo, sia per offrire alle opposizioni parlamentari garanzie minime, che, senza il loro coinvolgimento nelle decisioni aventi ad oggetto i diritti fondamentali e le basilari regole del gioco democratico, sarebbero ingiustificabilmente pretermesse, sia per scongiurare la prospettiva che ogni maggioranza scriva la “propria” costituzione, con conseguente, intollerabile, instabilità del quadro complessivo» così A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *issirfa.cnr.it*, ottobre 2006, 2. Più di recente tornano a sottolineare siffatta necessità P. CARETTI, *L'ennesimo «revival» della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in *osservatorioaic.it*, 1/2013, 5; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, relazione presentata al III seminario AIC “I Costituzionalisti e le riforme”, Bologna 11 giugno 2015, edita in *Rivista AIC*, 3/2015.

¹⁰ Su tali problematiche sia consentito rinviare a G. FONTANA, *L'art. 138 tra modifiche tacite e deroghe una tantum*, in *Liber amicorum in onore di Stefano Maria Cicconetti*, Napoli, 2016, 137 ss.

¹¹ Sul punto cfr. G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*, in *Focus. Fonti del diritto*, 22 luglio 2016 edito in *federalismi.it*.

2. *Il problematico statuto giuridico del referendum costituzionale alla luce della prassi*

In via preliminare va rilevato come l'art. 138 Cost. preveda un unico metodo per la revisione della Costituzione il quale, tuttavia, conosce una fondamentale variante procedimentale; detta variante è rappresentata, appunto, dalla possibilità (giammai la necessità) di ricorrere al *referendum* costituzionale nel caso in cui ricorra la duplice condizione: a) del mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi nelle seconde deliberazioni camerali; b) dell'esercizio dell'iniziativa referendaria da parte (almeno) di uno dei soggetti ai quali la stessa viene costituzionalmente riconosciuta.

Come recita l'art. 138, 2° comma Cost., infatti, «le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi». Il 3° comma della medesima disposizione costituzionale ha cura di precisare che «non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti».

Solo attraverso l'interpretazione sistematica delle peculiarità disciplinari del *referendum* costituzionale risulta possibile rintracciarne l'autentica vocazione istituzionale e normativa.

Il carattere eventuale e facoltativo, l'affidamento dell'iniziativa referendaria a favore di minoranze nonché la mancanza di *quorum* partecipativo appaiono, infatti, le caratteristiche salienti dello statuto giuridico del *referendum* costituzionale.

2.1 *La natura eventuale e facoltativa del referendum costituzionale*

Dall'esame dell'art. 138 Cost. emergono il carattere eventuale e facoltativo della consultazione popolare.

Eventuale in quanto in caso di approvazione del testo costituzionale con la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere, il *referendum* non può essere chiesto; *facoltativo* in quanto, anche ove astrattamente attivabile, lo stesso può non avere luogo in difetto della relativa richiesta.

Da qui la connotazione doppiamente eventuale¹² della consultazione

¹² In tal senso A. CELOTTO, *La Costituzione al bivio. Perché votare no alla riforma*, Napoli,

popolare in questione la quale rende evidente non solo il ruolo centrale e prevalente delle assemblee rappresentative nell'ambito della complessiva procedura di revisione costituzionale ma anche l'approccio auspicabilmente condiviso nelle sedi parlamentari della decisione di modificare il testo costituzionale. Resta evidente, infatti, che l'impraticabilità del *referendum* nel caso in cui la legge costituzionale sia stata approvata nelle seconde deliberazioni con la maggioranza dei due terzi lascia intendere, almeno in via di principio¹³, il carattere marginale del dissenso parlamentare e popolare.

Il carattere eventuale e facoltativo del *referendum* costituzionale (almeno nelle intenzioni del Costituente) appare chiaramente funzionalizzato al mantenimento del carattere pattizio della Costituzione. Solo riforme condivise, infatti, avrebbero messo al riparo le forze politico-parlamentari promotrici della riforma dalla necessità di confrontarsi con i rischi della consultazione referendaria la quale, in ipotesi, avrebbe potuto sconfessare i propositi di innovazione¹⁴.

Il ruolo del *referendum* costituzionale nell'ambito della più complessiva procedura di revisione costituzionale ha così posto una serie di dubbi interpretativi in ordine alla sua esatta natura giuridica. Parte della dottrina ritiene che il *referendum ex art. 138 Cost.* rappresenti un elemento di perfezione della legge, dovendosi considerare lo stesso alla stregua di una componente costitutiva del complesso procedimento di revisione costituzionale. Altro orientamento dottrinale, valorizzando il carattere eventuale e facoltativo della consultazione referendaria, ha ritenuto preferibile e più coerente, anche con il tenore formale della disposizione costituzionale (che parla di *legge costituzionale* suscettibile di *referendum*), considerarla elemento integrativo dell'efficacia¹⁵.

Come avremo modo di vedere oltre, il ruolo complementare e sussidiario del corpo elettorale ha conosciuto un'evidente attenuazione nella prassi in ragione sia dei tentativi di rendere obbligatoria la consultazione popolare in occasione delle *deroghe una tantum* apportate al procedimento di revisione *ex art. 138 Cost.*, sia in ragione della richiesta referendaria avanzata anche dai fautori dell'approvazione parlamentare della riforma costituzionale e, più in generale, in occasione dell'esaltazione enfatica di

2006, 13.

¹³ Si è già accennato all'incidenza del sistema elettorale sulla concreta operatività e rigidità del procedimento di revisione costituzionale.

¹⁴ Su tali aspetti S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., 83.

¹⁵ Sul punto cfr. T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2714.

tale *appello al popolo* nei processi di innovazione costituzionale.

2.2 *L'iniziativa del referendum costituzionale*

Altra caratteristica essenziale del *referendum* costituzionale va ravvisata nella titolarità dell'iniziativa che viene riconosciuta ad alcune qualificate minoranze (parlamentari, sociali, territoriali). Non a caso il governo, pur figurando formalmente tra i soggetti promotori dell'*iter legis* costituzionale¹⁶, non risulta titolare dell'iniziativa referendaria.

Su tale specifico profilo si registrano opinioni opposte in dottrina. Ferma restando la distinzione delle ragioni di opportunità costituzionale (le quali scongiurerebbero il Governo dall'intraprendere un'iniziativa legislativa, tanto più se di riforma organica della Costituzione) da quelle di legittimità costituzionale (le quali che *ex se* non sarebbero di ostacolo ad una simile evenienza), certo è che non resta indifferente la natura e la base parlamentare del Governo che si facesse promotore di un'iniziativa di riforma costituzionale.

Un esecutivo sorretto da un'ampia e trasversale maggioranza politica (ad esempio un governo di larghe intese ovvero un governo tecnico come pure ce ne sono stati nella recente e recentissima esperienza repubblicana) ben potrebbe rendersi propulsore di un'iniziativa di modifica costituzionale, senza incorrere nelle ragioni di sconvenienza costituzionale evidenziate; resterebbero intatte, infatti, le prerogative parlamentari di discussione, modifica e votazione dei contenuti della riforma costituzionale. In tale ipotesi il governo più difficilmente potrebbe approfittare in maniera faziosa delle proprie prerogative istituzionali senza alienarsi il necessario ed ampio consenso parlamentare da cui trae legittimazione.

Discorso del tutto diverso, invece, vale nel caso in cui un governo di

¹⁶ «La tesi [...] secondo la quale il Governo disporrebbe dell'iniziativa legislativa anche per le leggi di revisione costituzionale, non viola un esplicito divieto costituzionale, ma certamente determina l'abbassamento della Costituzione allo stesso livello delle leggi ordinarie e della politica quotidiana» così A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del No*, Milano, 2016, 2; in senso opposto è stato rilevato che «non esiste alcun problema di ordine costituzionale nel fatto che il testo sia stato presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali. Il procedimento disciplinato dall'art. 138 si innesta infatti sul procedimento legislativo ordinario, sicché l'iniziativa legislativa è disciplinata dall'art. 71, che esplicitamente prevede l'iniziativa governativa, la quale, ai sensi dell'art. 87, quarto comma, va autorizzata dal Presidente della Repubblica» così B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del Sì*, Milano, 2016, 5.

maggioranza (e magari di stretta maggioranza), frutto dell'applicazione di dispositivi maggioritari presenti nella legge elettorale (per giunta dichiarati incostituzionali con la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014) faccia della (propria) riforma costituzionale il principale obiettivo programmatico sul quale (seppure indirettamente tramite i propri parlamentari) convocare il corpo elettorale a pronunciarsi mediante *referendum*.

Non la mera iniziativa, dunque, ma l'eccessivo protagonismo del governo nei processi di innovazione costituzionale rischia di confondere due piani che dovrebbero rimanere sempre ben distinti: l'azione di riforma costituzionale e l'indirizzo politico della maggioranza di governo¹⁷. La sovrapposizione delle due prospettive, infatti, rischia di politicizzare eccessivamente il dibattito sulla riforma costituzionale e sul *referendum*, spostando l'attenzione dell'elettorato sul dibattito politico contingente e sull'azione di governo piuttosto che sui contenuti della riforma costituzionale in discussione. In tale ipotesi anziché il *testo* della riforma costituzionale sarebbe il *contesto* politico a determinare l'esito del *referendum*.

Tuttavia la configurazione del *referendum* costituzionale quale strumento oppositivo e di garanzia delle minoranze se trova un valido conforto nella sua natura eventuale¹⁸ non può fondarsi sul riconoscimento della titolarità dell'iniziativa referendaria a favore dei soggetti indicati all'art. 138 Cost. Per assumere un rilievo davvero decisivo, infatti, sarebbe stato necessario garantire, in qualche modo, l'attivazione della consultazione referendaria in via esclusiva alle minoranze contrarie alla revisione costituzionale¹⁹. Ben diversamente, in occasione sia del *referendum* costituzionale del 2001 sia in quello che ci attende nell'autunno del 2016 l'iniziativa referendaria è stata intrapresa (anche) dai parlamentari sostenitori della riforma che avevano (ed hanno) concorso ad approvarla nelle aule parlamentari. Fondare la natura oppositiva del *referendum* su di una mera

¹⁷ In tal senso, più di recente, muovono le preoccupate considerazioni di P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *federalismi.it*, 12/2016, 2-3.

¹⁸ Ritiene che la natura oppositiva del *referendum* costituzionale sia confermata proprio dal suo carattere eventuale, trattandosi di «strumento che (giuridicamente) ha senso solo per gli oppositori della modificazione costituzionale, ché per i sostenitori il risultato è conseguito anche con la semplice inerzia» M. LUCIANI, *Art. 75, op. cit.*, 573. In un diverso ordine di idee, invero, il *referendum* costituzionale potrebbe essere attivato anche dai fautori della modifica costituzionale qualora si accedesse alla ricostruzione che tende ad accreditare alla legge costituzionale, confermata in sede referendaria, un *plusvalore* in termini non solo politici ma persino giuridici.

¹⁹ Quando sono in gioco le garanzie dell'ordinamento costituzionale, infatti, affidarsi al mero galateo istituzionale oppure al buon senso degli attori politici ed istituzionali può essere non sempre conveniente.

convenzione costituzionale che alla prima occasione viene travolta, infatti, si è dimostrata costruzione assai fragile.

Il congiunto operare, infatti, del sistema elettorale maggioritario e della iniziativa governativa e della maggioranza di governo, riferite rispettivamente alla legge costituzionale ed al *referendum ex art. 138 Cost.*, potrebbero esporre l'ordinamento costituzionale a modifiche (magari radicali) propuginate da minoranze (anche infime), a dispetto di ogni connotazione pluralistica e condivisa delle scelte costituzionali. Da qui il denunciato uso politico della Costituzione ed il ricorso alle riforme costituzionali come strumento di lotta politica contingente con il rischio di compromettere la rigidità della Costituzione, esponendola a continue tensioni e tentazioni riformatrici che ne mettono in discussione unitamente alla stabilità le stesse capacità di integrazione politica e di disciplinamento del conflitto politico.

2.3 *La mancanza di quorum di partecipazione*

Altra caratteristica fondamentale del *referendum* costituzionale riguarda la mancanza del *quorum* di partecipazione che vale, anche sotto tale profilo, a differenziarlo dal *referendum* abrogativo *ex art. 75 Cost.* il quale prevede espressamente, prima ancora del *quorum* funzionale della *maggioranza dei voti validamente espressi*, quello strutturale della partecipazione al voto della *maggioranza degli aventi diritto*.

Tale aspetto è stato variamente interpretato dalla dottrina tanto più che esso non fu esplicitamente preso in considerazione durante i lavori dell'Assemblea costituente²⁰. L'introduzione di un *quorum* di partecipazione, peraltro, venne avanzata in occasione della approvazione della legge n. 352 del 1970 ma fu accantonata nella considerazione che la stessa sarebbe stata opzione non consentita dall'art. 138 Cost.

In via generale si tende ad escludere che si sia trattato di una mera lacuna o di una svista del costituente; del pari è stata esclusa l'introduzione surrettizia del *quorum* di partecipazione per via dell'applicazione analogica di quanto sul punto previsto dall'art. 75 Cost. Al contrario tale mancanza è stata riconnessa alla natura oppositiva del *referendum*²¹: «la mancanza

²⁰ Circostanza ricordata da R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, cit., 108-109.

²¹ In tal senso cfr. G. GUARINO, *La revisione della costituzione. Il referendum*, in *Rass. dir. Pubbl.*, 1948, 130 ss.; P. BARILE, U. DE SIERVO, voce *Revisione della costituzione*, cit., 785; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1998,

di un *quorum*, è stata giustificata in particolare con riguardo alla natura oppositiva del referendum dell'art. 138 Cost. il quale tenderebbe non ad assicurare la certezza di un vasto consenso, quanto, in negativo, che la legge di revisione approvata dalle camere non incontri nell'elettorato soverchie opposizioni»²². Appare difficilmente contestabile, peraltro, che il *referendum ex art. 138 Cost.* non possa essere invocato per ratificare revisioni costituzionali specie se di ampio respiro; proprio la mancanza di *quorum* di partecipazione rappresenta la ragione ostativa all'utilizzazione in senso confermativo del *referendum* costituzionale.

L'assenza nel *referendum* costituzionale del *quorum* partecipativo, dunque, è stata funzionalmente connessa alla sua natura garantista «la quale verrebbe ostacolata ove si richiedesse un *quorum* di partecipazione per la validità della pronuncia popolare»²³. Né, invero, sono mancate altre ricostruzioni che hanno fatto leva sulla intenzione perseguita dal costituente di evitare che la celebrazione del *referendum* costituzionale potesse essere lasciata senza esito²⁴. La previsione di un *quorum* partecipativo, infatti, potrebbe rendere *inutiliter data* la consultazione popolare nel caso in cui non si rechi a votare la maggioranza degli elettori. Per evitare, allora, lacerazioni ed incertezze che fatalmente si produrrebbero in una simile evenienza, l'assenza del *quorum* partecipativo è stato considerato accorgimento utile a garantire al *referendum* costituzionale un risultato, positivo o negativo, comunque certo e vincolante, nei confronti della legge costituzionale approvata dal Parlamento.

Parte della dottrina ha sostenuto la natura *tecnicamente neutra* di una simile mancanza²⁵, potendo la rigidità della Costituzione essere favorita tanto dalla presenza quanto dall'assenza di un *quorum* partecipativo.

Né, ancora, sono mancate ricostruzioni più recenti che, alla luce della prassi, dell'uso confermativo e, dunque, della torsione plebiscitaria subita dall'istituto, hanno evidenziato la natura ambivalente²⁶ del *referendum*

622; M. VOLPI, voce *Referendum*, cit., 514.

²² Sul punto cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, cit., 109.

²³ In tal senso G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, op. cit., 134.

²⁴ È questa la tesi di G. M. SALERNO, *Il referendum*, op. cit., 119.

²⁵ In tal senso A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 307; *contra* M. LUCIANI, *Art. 75*, op. cit., 572 ss.

²⁶ Cfr. G. FERRI, *Riflessioni sul referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 768; che il *referendum* costituzionale presenti «una molteplicità di diverse possibili funzioni, dettate non solamente dalla sua struttura interna, ma anche dal riflettersi su di esso delle complesse dinamiche volta a volta presenti nel quadro istituzionale» è sostenuto da G. BUSIA, *Il referendum costituzionale sulla riforma del Titolo V: i primi passi di un istituto con una lunga storia*

costituzionale, giungendo a discorrere persino di un uso *double face* dello stesso²⁷.

Una volta messa in discussione la esclusiva finalità oppositiva del *referendum* costituzionale (alla luce del fatto che l'iniziativa nel 2001 e nel 2016 è stata assunta anche dai favorevoli alla decisione parlamentare di modifica della Costituzione), emerge l'intrinseca contraddittorietà di uno strumento paradigmaticamente fondato sul principio di maggioranza, immaginato, tuttavia, per la tutela delle minoranze²⁸.

3. La portata della revisione costituzionale e la natura omogenea del quesito

Un altro relevantissimo problema di metodo riguarda l'ampiezza e la portata delle modifiche che possono essere apportate al testo costituzionale.

Ci si è interrogati, in altri termini, se fossero rinvenibili limiti intrinseci alle ipotesi di riforma costituzionale in ragione della eterogeneità ed ampiezza dei contenuti e degli istituti di volta in volta coinvolti nei vari tentativi di riforma. La possibile estensione (in senso orizzontale) e la profondità (in senso verticale) delle modifiche costituzionali consentite dall'art. 138 Cost. è stata e permane al centro di un intenso dibattito teorico tra gli studiosi. In relazione a questo secondo profilo rileva il tema dei limiti materiali alla revisione costituzionale, rappresentati dalla categoria dei principi costituzionali supremi²⁹ i quali, pur nella loro problematica definizione teorica ed individuazione pratica, stanno ad indicare gli elementi caratterizzanti ed indefettibili dell'ordinamento costituzionale, come tali intangibili e giurisdizionalmente garantiti. A partire dalla sentenza n. 1146 del 1988, infatti, è

dietro le spalle, cit., 200-201.

²⁷ Si riferisce in questi termini, in particolare, al *referendum* costituzionale del 2001 A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto*, in *Commentario al codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, II ed., Bologna, 2011, 427.

²⁸ Diversa è l'opinione di Luciani secondo il quale «la funzione di tutela delle minoranze ascritta al nostro *referendum* costituzionale non è affatto in contraddizione con l'assoggettamento della votazione referendaria alla regola di maggioranza. Che il *referendum* sia vinto dai più è ovvio, ma ciò non impedisce che, per la sua collocazione nel sistema e per la sua concreta disciplina giuridica, esso offra prestazioni non maggioritarie (in altri termini: una cosa è il *principio* di maggioranza, cosa diversa la *logica maggioritaria* di un istituto o di un regime politico)» così M. LUCIANI, *Art. 75, op. cit.*, 7 nt. 12.

²⁹ Sul tema cfr. F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/1992, 1656 ss.; ID., *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale ed i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 615 ss.

stato riconosciuto il sindacato della Corte costituzionale nei confronti delle stesse leggi di revisione costituzionale, in relazione non solo a vizi formali ma anche a quelli sostanziali.

A ben vedere in questa sede rileva più l'aspetto quantitativo che non quello qualitativo delle modifiche costituzionali. Anche qualora non risultasse inciso nessuno dei limiti materiali alla revisione costituzionale, infatti, resta da verificare se il procedimento prefigurato dall'art. 138 Cost. possa essere utilizzato solo per mere *revisioni* (modifiche puntuali e circoscritte del testo) ovvero anche per realizzare in senso proprio *riforme* (di ampia portata coinvolgenti *uno actu* parti, articoli, istituti ed organi costituzionali diversi). Anche ammettendo l'inutilizzabilità delle regole previste dall'art. 138 Cost. per realizzare revisioni totali o integrali della Costituzione resta, in ogni caso, il problema di definire esattamente i confini della revisione che, in ipotesi, ben potrebbe essere organica e riguardare contenuti disomogenei; tra gli estremi della modifica totale e di quella puntuale, infatti, sono possibili revisioni costituzionali che incidano simultaneamente su diversi istituti ed ambiti della Costituzione, al fine di rendere gli stessi coerenti e bilanciati. Resta in altri termini da accertare quali siano in concreto i limiti quantitativi e la portata delle modifiche costituzionali compatibili con l'art. 138 Cost.

Sul punto gli studiosi del diritto costituzionale sono addivenuti a conclusioni alquanto diversificate anche se pare prevalente l'orientamento favorevole ad ammettere la portata limitata e il contenuto necessariamente omogeneo degli interventi di revisione costituzionale³⁰. Detto carattere necessariamente puntuale ed omogeneo viene, tra l'altro, argomentato proprio in ragione della necessità di assicurare l'espressione libera e consapevole del voto degli elettori in occasione della consultazione popolare che sulle leggi di revisione potrebbe essere promossa. Nel caso in cui l'oggetto del *referendum* costituzionale fosse rappresentato da un contenuto ampio e diversificato, verrebbe coartata l'espressione del voto popolare, contravvenendo a quei criteri di omogeneità e matrice razionalmente unitaria individuati dalla Corte costituzionale in relazione ai *referendum* abrogativi.

L'estensibilità al *referendum* costituzionale dei medesimi criteri individuati dal giudice costituzionale, a partire dalla celebre sentenza n. 16 del 1978,

³⁰ Più di recente ricostruiscono il dibattito in argomento A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 6/2015, 2303 ss.; R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Focus*, fonti del 22 luglio 2016, edito in *federalismi.it*, 17 ss.; P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, 1/2016, 2 ss.

a proposito dei *referendum* abrogativi *ex art. 75 Cost.* riposa sulla assimilabilità delle due consultazioni popolari la quale, tuttavia, in dottrina non risulta pacificamente ammessa³¹. La disciplina costituzionale e quella legislativa ordinaria ma ancor di più la diversa funzione e natura delle due consultazioni popolari, infatti, rendono problematica siffatta assimilazione.

In primo luogo va rilevato come tanto l'art. 138 Cost. quanto l'art. 4 della legge n. 352 del 1970, a differenza dell'art. 75 Cost. e dell'art. 27 legge n. 352 del 1970, non prevedono l'eventualità di un *referendum* parziale ma dispongono che il quesito approvato debba obbligatoriamente riferirsi all'intera legge costituzionale «nella totalità inscindibile dei suoi contenuti determinati liberamente dal Parlamento»³².

Mentre nel *referendum ex art. 75 Cost.*, il requisito della omogeneità risulta indispensabile al fine di individuare il quesito da sottoporre al corpo elettorale, nel *referendum ex art. 138 Cost.*, occorre solo una valutazione comparativa in ordine alla desiderabilità o meno della efficacia della delibera costituzionale approvata dalle Camere. In tale caso, dunque, non risulta necessaria l'omogeneità del quesito in quanto l'elettore viene chiamato ad esprimersi sul testo normativo nuovo proposto in sostituzione del vecchio, non essendo possibile ai promotori dell'iniziativa referendaria confezionare un quesito diverso da quello coincidente con la delibera legislativa parlamentare approvata ai sensi dell'art. 138 Cost.

In secondo luogo il controllo sulla omogeneità del quesito referendario *ex art. 75 Cost.* è affidato alla Corte costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità³³ mentre analogo controllo non è previsto in relazione al quesito referendario *ex art. 138 Cost.* essendo in tal caso previsto il solo controllo dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione.

Del resto la possibilità di frazionare il quesito del *referendum* costituzionale parrebbe escluso dall'art. 4 della legge n. 352 del 1970 laddove si prevede che «la richiesta di *referendum* di cui all'art. 138 della Costituzione deve contenere l'indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare».

Ma ciò che più conta è che nel caso di riforme organiche l'ipotesi di

³¹ Cfr. P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, op. cit., 2 ss.

³² Così S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., 160. La possibilità di richiedere un *referendum* costituzionale parziale è sostenuta da A. PIZZORUSSO, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, Torino, 1995, 11.

³³ Cfr. art. 2 l. cost. n. 1 del 1953 e art. 33 l. 352 del 1970.

frantumare i contenuti della riforma in diversi quesiti, da sottoporre in maniera distinta e separata al corpo elettorale per una più libera e puntuale scelta, pare soluzione del tutto inadeguata a garantire quel grado minimo di *coerenza interna, armonia e prevedibilità*; requisiti questi che, pure, dovrebbero connotare ogni tentativo di riforma costituzionale, tanto più se di ampio respiro. L'eventualità di pronunce referendarie diversificate, infatti, potrebbe generare una riforma costituzionale del tutto sbilanciata ed incoerente rispetto a quella approvata dalle assemblee parlamentari; l'esito della consultazione popolare potrebbe, in ipotesi, consegnare un testo costituzionale riformato carente del necessario equilibrio ed armonia nella strutturazione dei poteri e delle correlative garanzie costituzionali.

Ammettendo, pure, che la riforma costituzionale possa essere sottoposta al vaglio referendario tramite una pluralità di quesiti³⁴, resta il fatto che la normativa costituzionale di risulta potrebbe risultare sensibilmente diversa da quella deliberata dalle Camere; un simile esito, al di là dei problemi di coerenza posti dalla Costituzione riformata, finirebbe per mettere in discussione la centralità parlamentare nella procedura di revisione costituzionale.

La manipolazione referendaria dei contenuti della revisione costituzionale, così come determinati dalle assemblee rappresentative, infatti, esalterebbe oltre misura il ruolo riformatore del corpo elettorale il quale, pur esprimendosi a maggioranza ed in difetto del *quorum* di partecipazione, snaturerebbe il principio di rigidità costituzionale e la natura pattizia della Costituzione. Una minoranza del corpo elettorale, infatti, approvando solo una parte dei quesiti referendari, finirebbe per imporre le proprie determinazioni rispetto a quelle (sostanzialmente diverse) approvate nelle sedi parlamentari con il procedimento aggravato *ex art. 138 Cost.* La riforma costituzionale che in ipotesi potrebbe conseguirne, si rivelerebbe sostanzialmente diversa da quella voluta e determinata dal Parlamento. Ancora una volta è la mancanza di *quorum* di partecipazione nel *referendum* costituzionale a rappresentare un argomento contrario ad affidare al corpo elettorale il potere di snaturare ed alterare i contenuti della riforma costituzionale così come unitariamente approvati nelle aule parlamentari.

D'altro canto sostenere che l'art. 138 Cost. autorizzi esclusivamente riforme puntuali e circostanziate della Costituzione vietando riforme organiche³⁵

³⁴ Su tali profili cfr. R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*, cit., 6 ss.

³⁵ Fa notare come, in riferimento al tema della riforma costituzionale, si sia verificato «un singolare processo di deriva semantica del termine "organico": da qualificazione di stampo tendenzialmente virtuoso, che testimonia armonia e visione sistematica – nel

e di ampia portata pare tesi improntata ad un eccessivo tasso di astrazione che non tiene conto delle dinamiche evolutive e dei complessi rapporti tra esigenze di stabilità e di innovazione del testo costituzionale. Siffatta impostazione, infatti, traducendosi, di fatto, nell'impossibilità di apportare, nel rispetto dell'art. 138 Cost., ampie modifiche costituzionali rischierebbe non solo di implementare letture svalutative della Costituzione ma anche di legittimare tentativi di riforma costituzionale *extra-ordinem* ovvero di dare credito a quanti ritengono indifferibile l'attivazione di un processo costituente³⁶.

4. *Il referendum costituzionale ed i processi di innovazione costituzionale: dalla riforma del merito a quella del metodo*

A ben vedere la metamorfosi del *referendum* costituzionale e, più in generale, le modifiche tacite dell'art. 138 Cost. rinvergono la loro fondamentale giustificazione nella critica alla connotazione particolarmente garantista del procedimento di revisione costituzionale alla quale è stata addebitata, unitamente al regime elettorale proporzionale, la intrinseca incapacità del sistema istituzionale di autoriformarsi. È nello scorcio finale degli anni '80 che prende corpo il tema della riforma costituzionale quale premessa ineludibile per realizzare lo sblocco della democrazia italiana e l'ammodernamento del suo impianto istituzionale. La prima autorevole e radicale critica alla perdurante adeguatezza del procedimento di revisione costituzionale (ma forse della Costituzione *tout court*) si rinviene nel messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga, inviato alle Camere il 26 giugno 1991, che costituì oggetto di un intenso e vivace dibattito non solo politico ma anche tra i costituzionalisti³⁷. In detto messaggio le forze politico-parlamentari venivano sollecitate a prendere atto del carattere indifferibile ed urgente del processo di riforma istituzionale. Partendo da una lettura estensiva dei limiti sostanziali alla revisione costituzionale e data la irrimediabilità *rebus sic stantibus* del sistema, il messaggio presidenziale

linguaggio comune – ad attestato di viziosità e di eccesso – nel vocabolario dei giuristi» P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 20.

³⁶ Cfr. S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., 162 e spec. 186 (nt. 218).

³⁷ Larga parte di quel dibattito è riportato in *Giur. cost.*, 5/1991, 3211 ss.

indicava tre possibili percorsi di riforma costituzionale, due dei quali muovevano apertamente dalla necessità di derogare alla procedura prefigurata dall'art. 138 Cost.; in buona sostanza, come efficacemente si ebbe a notare, dall'esigenza delle riforme si passava alla esigenza della riforma del metodo³⁸. L'affermazione della vocazione funzionale del procedimento ordinario di revisione costituzionale a realizzare unicamente modifiche parziali e dal contenuto necessariamente omogeneo (in vista dell'eventuale consultazione referendaria³⁹) ha spinto così verso l'escogitazione di procedure ritenute più adeguate (anche mediante interventi referendari obbligatori) a legittimare ampi interventi di riforma costituzionale. L'asserita complicazione procedurale dell'art. 138 Cost. finì per essere considerata, nelle condizioni di frammentazione politico-parlamentare allora esistenti, uno dei maggiori ostacoli che si frapponevano ad un effettivo e non più differibile processo di riforma costituzionale⁴⁰.

L'ormai pluridecennale dibattito sulla riforma costituzionale, dunque, non ha risparmiato le stesse regole sulla revisione costituzionale che sono state oggetto in occasione della istituzione delle commissioni bicamerali De Mita-Iotti e D'Alema di due deroghe transitorie e, più di recente, all'inizio della XVII legislatura, sono state oggetto di un nuovo tentativo di deroga *una tantum*. Le ragioni che hanno militato a favore della formale deroga-sospensione della procedura prefigurata dall'art. 138 Cost. sono state, da un lato, la ritenuta inutilizzabilità della stessa per realizzare ampie

³⁸ In tal senso F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (In occasione di un commento al messaggio alle Camere del presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1/1992, 1680.

³⁹ Sul punto, più di recente, insiste A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Giur. cost.*, 3/2013, 2438-2439; ID., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 6 ss.; in senso difforme cfr. P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione critica alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, in *osservatorioaic.it*, 1/2013, 15 ss.; S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 159 ss. nonché G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, op. cit., spec. 188 ss.

⁴⁰ Sul fatto che l'art. 138 Cost. abbia rappresentato un «ostacolo alla realizzabilità del processo riformatore» v. P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione critica alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, op. cit., 2; ID., *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 19. Per una recente confutazione (anche nella prospettiva del diritto comparato) della tesi che vorrebbe il meccanismo di revisione prefigurato dall'art. 138 Cost. informato ad un'eccessiva rigidità cfr. F. GALLO, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, conferenza tenuta presso l'auditorium Santa Margherita dell'Università Ca' Foscari, Venezia, 14 giugno 2013, 12.

ovvero organiche riforme costituzionali ma, più in generale, lo scompaginamento del tradizionale assetto politico e la perdita di credito e di credibilità dei partiti politici. Come si è in precedenza accennato, infatti, con una evidente eterogenesi dei fini, la posizione⁴¹ di quanti ritenevano praticabile la procedura prevista dall'art. 138 Cost. solo per apportare modifiche limitate e circoscritte al testo costituzionale, pur muovendo da intenti garantistici e verso finalità conservative del testo costituzionale, ha finito con il rafforzare la tendenza al superamento dell'art. 138 Cost. attraverso la sperimentazione di metodi alternativi di revisione costituzionale.

4.1 *Le deroghe una tantum all'art. 138 Cost.*

Come accennato nel giro di pochi anni (1993-1997), nel tentativo di portare a termine un disegno di riforma costituzionale organico e condiviso della seconda parte della Costituzione, sono state approvate due distinte leggi costituzionali (la n. 1 del 1993⁴² e la n. 1 del 1997⁴³) le quali oltre ad istituire commissioni bicamerali (denominate dai rispettivi presidenti De

⁴¹ Cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, in AA.VV., *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, cit., 132-133; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, II ed., 2002, 13 nota 11, 66 nota 142, 154 nota 113, 225 ss.

⁴² Sulla legge cost. n. 1 del 1993 cfr. A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, in *Foroit.*, VI/1994, 378 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, op. cit., 215-217; C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1993, 155 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, op. cit., 196 ss.; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, 67 ss.

⁴³ Per una ricostruzione degli eventi che portarono all'approvazione della legge cost. n. 1 del 1997 nonché per gli aspetti problematici dalla stessa implicati cfr. A. PIZZORUSSO, *La costituzione ferita*, Roma-Bari, 1999, 62 ss.; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 381 ss. F. DAL CANTO, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, in *Commentario della Costituzione fondato da Giuseppe Branca*, Bologna, 2006, spec. 27 ss.; S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *L'attuazione della Costituzione tra recenti riforme e ipotesi di revisione*, in AA.VV., *L'attuazione della costituzione*, II ed., Pisa, 2004, 15 ss.; S.P. PANUNZIO, *Metodi e limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, 461 ss.; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, cit., 622 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, op. cit., XIV ss., 215 ss.; ID., *Brevi note sulla sostanziale conferma dell'art. 138 Cost. nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, 4199 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, op. cit., 222 ss.; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto*, op. cit., 126 ss.; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione*, op. cit., 80 ss.

Mita-Jotti e D'Alema), incaricate dello svolgimento delle funzioni istruttorie nella predisposizione dei testi di riforma, configuravano entrambe, pur con talune varianti, un metodo di revisione costituzionale derogatorio *una tantum* di quello previsto dall'art. 138 Cost.⁴⁴. Le due leggi costituzionali non miravano ad introdurre un nuovo procedimento ordinario di revisione costituzionale, in sostituzione di quello *ex art.* 138 Cost., ma aprivano la strada ad una procedura *ad hoc*, appositamente studiata per i lavori delle commissioni bicamerali e destinate a consumarsi in un solo atto.

In relazione a ciò che maggiormente rileva ai fini della presente trattazione, tralasciando le specificità disciplinari delle due procedure alternative, preme evidenziare come entrambe introducessero un *referendum* approvativo-obbligatorio⁴⁵. L'obbligatoria manifestazione della volontà del corpo elettorale veniva argomentata con la necessità di sottoporre, comunque, all'approvazione popolare un così importante ed organico disegno di revisione costituzionale. Presupposto implicito di una tale previsione era, con tutta evidenza, la convinzione circa la (pretesa) inadeguatezza delle regole previste dall'art. 138 Cost. per realizzare una riforma costituzionale di ampia portata.

Le cautele limitative che circondarono le leggi costituzionali derogatorie dell'ordinario procedimento di revisione costituzionale non riuscirono ad evitare forti critiche le quali, soprattutto in sede dottrinale, ne denunciavano i rischi di lesione della rigidità costituzionale e la valenza di vera e propria rottura costituzionale, stante la ingiustificata ed inammissibile deroga apportata all'art. 138 Cost.⁴⁶. Le nuove regole attenuavano la rigidità della procedura di revisione costituzionale (specie in relazione alla procedura parlamentare ed al superamento del metodo bicamerale della fase referente⁴⁷) e, prevedendo il *referendum* costituzionale obbligatorio

⁴⁴ Che le suddetti leggi costituzionali siano da considerarsi rotture della Costituzione cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Vicenza, II ed., 2015, 64. Contrario all'ammissibilità di leggi costituzionali in deroga temporanea alla Costituzione si mostra A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, cit., 6. Critiche all'uso provvedimento delle norme (soprattutto costituzionali) sulla produzione sono efficacemente argomentate da P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it.*, 3/2003, pr. 4.3.

⁴⁵ Cfr. art. 3 l. cost. n. 1 del 1993 e art. 4 l. cost. n. 1 del 1997.

⁴⁶ In senso contrario alla derogabilità delle regole sulla revisione costituzionale cfr. A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l.cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, cit., 2438 ss.; ID., *Sulle revisioni costituzionali*, cit., *passim*.

⁴⁷ L'art. 3, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1997, in particolare, prevedeva che «il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvati articolo

(non già eventuale), finivano per alterare le originarie connotazioni oppositive e garantiste della consultazione referendaria.

Da qui le critiche della dottrina costituzionalistica che denunciò la trasformazione in senso confermativo e plebiscitario della consultazione popolare, originariamente prefigurata nell'art. 138 Cost. quale strumento oppositivo ad esclusiva disposizione delle minoranze dissenzienti⁴⁸.

Nella legge cost. n. 1 del 1997, in particolare, si prevedeva oltre al *referendum* obbligatorio un'ulteriore deroga, consistente nella previsione del *quorum* di partecipazione pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto.

Nonostante il fallimento delle due commissioni bicamerali, il carattere non risolto del metodo delle riforme costituzionali è, una volta di più, confermato dalla cronaca istituzionale più recente.

Con l'avvio della XVII legislatura si è affacciata una nuova ipotesi di deroga temporanea all'art. 138 Cost. e di riforma organica della Costituzione; il Governo Letta, infatti, ha approvato un disegno di legge costituzionale⁴⁹ che prefigurava, ancora una volta, un procedimento di revisione costituzionale, sotto diversi profili, derogatorio *una tantum* dell'art. 138 Cost., presentando non poche analogie con la legge costituzionale n. 1 del 1993 e, soprattutto, con quella n. 1 del 1997.

Meritevole di interesse, inoltre, è l'art. 4, comma 2, il quale prevede che «ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista

per articolo dalle Camere senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti»; tale previsione ha indotto in dottrina a parlare di *perdita di senso del procedimento parlamentare*, stante il venir meno del necessario e tradizionale collegamento tra discussione, potere di emendamento e votazione parlamentare del testo; in tal senso v. M. MANETTI, *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giur. cost.*, 1998, 407 e 411.

⁴⁸ In tale senso S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *L'attuazione della Costituzione tra recenti riforme e ipotesi di revisione*, in AA.VV., *L'attuazione della costituzione, op. cit.*, 24 ss.; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, cit., 622.

⁴⁹ Si tratta del d.d.l. cost. A.S. n. 813 comunicato alla Presidenza del Senato il 10 giugno 2013, approvato in prima deliberazione, con talune modifiche l'11 luglio 2013. Non risparmia critiche severe a tale d.d.l. cost. A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, cit., 2437 ss.; in senso critico anche P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione critica alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, cit., spec. 11 ss.; G. SERGES, *Notazioni minime a margine del progetto di istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, in AA.VV., *L'istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, a cura di M. Siclari, Roma, 2013, 21 ss. Ritiene che esso pur non apprendo viziato sotto il profilo della legittimità costituzionale risulti criticabile sotto il profilo politico-costituzionale A. ANZON DEMMIG, *La nuova strada per le riforme: non illegittima ma rischiosa*, in *Rivista AIC*, 3/2013.

del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico». Siffatta previsione, per nulla perspicua, in quanto riferita non già ad un unico progetto di modifica bensì al singolo progetto, pare orientata ad assicurare che l'eventuale *referendum* popolare possa svolgersi nel rispetto del criterio dell'omogeneità e, quindi, a neutralizzare le possibili critiche che, in sede soprattutto dottrinale, erano state mosse nei confronti delle consultazioni referendarie previste nelle precedenti leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997. Ma ciò che più rileva in questa sede è l'art. 5 il quale prevede che «la legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge costituzionale sono sottoposte, quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, a referendum popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al referendum siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi». Si tratta di un *referendum* facoltativo il quale, stando a quanto riportato nella relazione introduttiva del Governo, sarebbe destinato a rafforzare il principio della sovranità popolare.

La natura facoltativa ma sempre possibile del *referendum*, in altri termini, avrebbe avuto la funzione di neutralizzare la valenza plebiscitaria della consultazione popolare, per restituirla alla sua originaria funzione oppositiva e di tutela delle minoranze dissenzienti. Resta, invero, almeno un'obiezione che revoca in dubbio l'idoneità di una simile previsione a perseguire le finalità dichiarate. L'assenza di *quorum* partecipativo nella consultazione popolare rischia di produrre effetti fuorvianti; in caso di esito negativo, infatti, si assisterebbe ad una patente delegittimazione delle assemblee parlamentari (soprattutto nel caso di avvenuta approvazione del testo di riforma in seconda lettura con la maggioranza dei due terzi); in caso di esito positivo, la eventuale scarsa partecipazione del corpo elettorale sarebbe tale da sminuire ogni apporto confermativo, contribuendo, al contrario, ad indebolire la riforma appena varata e ad alimentare il contenzioso politico-parlamentare.

La natura eventuale (ma sempre possibile) del *referendum* costituzionale finisce per alterare pericolosamente, dunque, l'armonia tra il momento della rappresentanza parlamentare e quello della partecipazione popolare la quale ha contrassegnato, sin dal disegno costituente, la procedura di revisione costituzionale.

Quelle appena illustrate erano modifiche capaci di trasfigurare non solo la funzione politico-normativa del *referendum* costituzionale ma di modificarne anche la natura giuridica ed il significato nell'ambito della

procedura di revisione costituzionale.

In tutte le tre diverse procedure speciali di revisione costituzionale, la consultazione popolare non può essere considerata più elemento accessorio e meramente integrativo delle determinazioni parlamentari di modifica costituzionale quanto piuttosto elemento necessario e quindi costitutivo. Ne risultava svilito uno dei caratteri tipici del *referendum* costituzionale: la funzione di controllo e di interdizione democratica a disposizione di gruppi dissenzienti della società civile (e comunque delle minoranze parlamentari e territoriali) e da questi esercitabile per contrastare le degenerazioni della sfera parlamentare, promosse in danno del patto costituzionale.

Il meccanismo prefigurato dall'art. 138 Cost., infatti, fa perno sulle assemblee rappresentative; solo in via eventuale (qualora non venga raggiunta la maggioranza dei due terzi nelle seconde deliberazioni parlamentari) e facoltativa (qualora qualcuno dei soggetti titolari dell'iniziativa in concreto richieda la consultazione popolare sulla delibera legislativa costituzionale) è ammesso l'intervento diretto del corpo elettorale.

L'incidenza della componente democratico-plebiscitaria assumeva, dunque, una diversa pregnanza in una procedura che, nelle intenzioni del costituente, era stata affidata alle determinazioni (non certo esclusive ma) di certo privilegiate della rappresentanza parlamentare.

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 496 del 2000, ha avuto occasione di esprimersi in maniera inequivocabile sul ruolo primario che le istituzioni rappresentative sono chiamate a svolgere nelle procedure di revisione costituzionale; ruolo che esclude in radice la superiorità e la prevalenza giuridico-formale delle espressioni di volontà popolare risultando, al contrario, su tale terreno confermato il primato della rappresentanza politica: «il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione istituzionale» e ancora «all'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici»⁵⁰.

⁵⁰ Corte costituzionale sent. n. 496 del 2000 (punto 4.2 del considerato in diritto).

5. Referendum costituzionale e ruolo “costituente” del popolo

Dai vari tentativi di riforma costituzionale recente emerge un dato comune. Sia le riforme costituzionali organiche approvate in sede referendaria (*referendum* del 2001 di approvazione della legge cost. n. 3 del 2001) sia i procedimenti in deroga all'art. 138 Cost. attestano un inedito protagonismo del corpo elettorale il quale puntualmente viene evocato per sostenere e convalidare le scelte di riforma costituzionale assunte nell'ambito del circuito rappresentativo.

L'*appello al popolo* nelle strategie di riforma costituzionale trova, infatti, la propria ragione costitutiva in due fattori tra loro intimamente connessi: la crisi dei partiti politici e l'insoddisfacente funzionamento dei meccanismi della rappresentanza parlamentare.

L'esaltazione del ruolo del corpo elettorale nell'ambito dei procedimenti di revisione costituzionale, come già rilevato, viene normativamente formalizzata ed assume connotati particolarmente evidenti nei procedimenti in deroga all'art. 138 Cost. posti in essere dalle legge costituzionali n. 1 del 1993 e n.1 del 1997 e, ancor più di recente, con il d.d.l. cost. presentato dal governo Letta all'inizio della XVII legislatura.

Al di là delle motivazioni di natura tecnica (compensazione delle semplificazioni procedurali previste nelle ipotesi derogatorie del 138 Cost. e conferma popolare di riforme costituzionali organiche realizzate nel rispetto dell'ordinario procedimento di revisione ma approvate con una maggioranza di poco superiore a quella assoluta in seconda deliberazione) resta sullo sfondo una ragione politica fondamentale capace di spiegare la natura obbligatoria del *referendum* costituzionale: l'aggravarsi della sfiducia nei partiti politici ha spinto a ricercare direttamente presso il corpo elettorale un conforto sulle riforme costituzionali approvate nelle sedi parlamentari. Non a caso, del resto, il tema della riforma costituzionale ed i tentativi di riforma costituzionale coincidono con i momenti di più grave crisi dell'assetto partitico; in tale quadro appare evidente che le riforme costituzionali vengono dalle stesse forze politico-parlamentari evocate per finalità di auto-legittimazione e per rinsaldare la loro centralità nella vita istituzionale.

Una delle connotazioni che emerge con maggiore chiarezza dalle regole della revisione costituzionale, così come prefigurate nell'art. 138 Cost., è proprio l'equilibrio tra la rappresentanza politico-parlamentare e quella popolare, tanto che è stato riconosciuto che, pur nella sua dinamicità funzionale, «il procedimento di revisione non è mai squilibrato verso la prevalenza assoluta della volontà popolare diretta, non dà campo a determinazioni di

tipo plebiscitario»⁵¹.

Il carattere eventuale e facoltativo del *referendum* costituzionale, nonché la mancanza di *quorum* di partecipazione, rappresentano elementi che concorrono, per il tramite della natura oppositiva del *referendum*, ad incoraggiare revisioni costituzionali ampiamente concordate nelle sedi parlamentari, atteso che, in caso contrario, in modo non troppo disagevole, una minoranza attiva potrebbe farle naufragare in sede referendaria.

Ben diversamente il coinvolgimento diretto del corpo elettorale previsto nelle procedure derogatorie di riforma della Costituzione (attraverso *referendum* obbligatori ovvero *referendum* facoltativi ma sempre esperibili) ha rappresentato il tratto comune e distintivo del nuovo approccio alla riforma costituzionale che ha finito per ammiccare ad un ruolo “costituente” delle espressioni immediate del popolo sovrano anche oltre e contro le decisioni parlamentari.

Tali impostazioni rinviano ad un’idea di assolutezza del potere (anche costituente) del popolo che si colloca al di fuori, non solo delle coordinate dell’art. 1 Cost. (il quale è, al tempo stesso, regola del potere del popolo e regola sui limiti di quest’ultimo), ma della stessa cultura costituzionalistica. Giova ricordare in proposito il noto ammonimento di Carlo Esposito secondo il quale «la disposizione che il popolo è sovrano nelle forme ed i limiti della Costituzione non significa che la Costituzione sopravvenga per porre limiti estrinseci all’esercizio di una preesistente volontà del popolo... ma proprio all’opposto che la sovranità del popolo esiste solo nelle forme e nei limiti in cui la Costituzione l’organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c’è sovranità, ma l’arbitrio popolare, non c’è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e le sue debolezze»⁵².

L’idea sottostante la rivalutazione delle istanze di partecipazione immediata alla gestione della cosa pubblica, infatti, riposa su una concezione organicistica ed unitaria del popolo la quale finisce per trascurare le componenti di artificio e di finzione giuridica, presupposte dagli istituti giuridico-costituzionali delle democrazie pluralistiche e per svalutare le istanze di tutela del pluralismo e dei diritti delle minoranze.

⁵¹ S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, cit., 40.

⁵² Così C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 11.

6. Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi

L'inclinazione plebiscitaria del *referendum* costituzionale, invero, emerge chiaramente anche in relazione alla più recente riforma costituzionale che, in applicazione dell'ordinario procedimento di cui all'art. 138 Cost., ha esaurito il proprio corso parlamentare con la votazione finale a maggioranza assoluta lo scorso 12 aprile.

Si tratta, come già accennato, di una revisione organica e di maggioranza (ma sarebbe, forse, più corretto parlare di minoranza alla luce degli esiti iper-maggioritari prodotti dall'ultima applicazione della l. elettorale n. 270 del 2005), la cui iniziativa legislativa è stata assunta con grande determinazione dal governo e sul cui esito positivo, più di una volta, il Presidente del Consiglio non ha esitato ad investire non solo le sorti dell'esecutivo ma la sua personale carriera politica⁵³. In tale ultima esperienza referendaria si intrecciano numerosi fattori che determinano la sovrapposizione tra l'azione di governo e le scelte di riforma della Costituzione nonché la confusione tra i ruoli politici e quelli istituzionali dello stesso governo; siamo infatti in presenza di un disegno di legge costituzionale di riforma organica della Costituzione la cui iniziativa è stata intrapresa da un governo di maggioranza (non di larghe intese o di ampia coalizione) il quale si spende attivamente per la fase parlamentare e per quella referendaria tanto da farsi promotore (seppure indiretto) della stessa richiesta delle consultazione popolare. Una così evidente insistenza e sovraesposizione del Governo sul tema della riforma costituzionale, peraltro, rende opaca la distinzione tra l'attività di comunicazione politica e quella di comunicazione istituzionale⁵⁴ e, più in generale, finisce per alimentare conflitti politici sugli eventuali abusi delle prerogative istituzionali e normative governative in vista della consultazione referendaria. La polemica che ritualmente accompagna la scelta governativa di fissazione della data del *referendum ex art. 15* della legge n. 352 del 1970 è un chiaro segnale in tale direzione.

L'evocazione plebiscitaria e populistica del ruolo risolutivo del corpo elettorale, peraltro, appare con grande nettezza anche nella attuale vicenda referendaria. Alquanto di recente, infatti, il Presidente del Consiglio ha

⁵³ Sul punto cfr. A. ANZON DEMMIG, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 2.

⁵⁴ Sul tema cfr. P. MARSOCCI, *Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*, in *Focus. Fonti del diritto*, 22 luglio 2016, edito in *federalismi.it*.

avuto modo di affermare: «dal primo giorno abbiamo detto che il voto finale delle riforme sarebbe arrivato dai cittadini, qualunque fosse stato il *quorum*. Non cambieremo certo idea per paura»⁵⁵ e, ancor più di recente, «la legge elettorale, in uno, tre o cinque mesi, la cambi, quello che non si può cambiare è la Costituzione o la cambi col referendum o rimane la stessa per 30 anni»⁵⁶.

Ebbene, al di là della scarsa consapevolezza tecnica sulle possibili articolazioni del procedimento di revisione costituzionale (atteso che la fase referendaria non avrebbe potuto avere luogo nel caso in cui le Camere avessero approvato il testo di riforma con la maggioranza dei due terzi), emerge chiaramente l'evocazione del ruolo taumaturgico del corpo elettorale. Detta evocazione, peraltro, suona sempre meno credibile (stante la disaffezione popolare nei riguardi delle consultazioni tanto elettorali quanto referendarie) nonché improvvida, considerato che sarebbe destinato a realizzarsi sul terreno costituzionale mediante strumenti squisitamente maggioritari (quali sono indiscutibilmente quelli referendari) ed in difetto del *quorum* di partecipazione.

Il carattere strumentale di tale (più recente) appello al popolo risulta viepiù confermato da altri fattori che stanno caratterizzando la campagna referendaria *in itinere*. La inevitabile politicizzazione, il clima divisivo e di aspra contrapposizione che scaturiscono fatalmente da ogni ipotesi di modifica organica della Costituzione portata avanti a colpi di maggioranza, infatti, rischiano di distrarre l'opinione pubblica dai contenuti di merito della riforma costituzionale e sovraccaricarla di contenuti ed umori che caratterizzano la contesa politica contingente.

In primo luogo va, allora, ribadito come il *referendum* costituzionale (almeno nell'ambito della procedura ordinaria di revisione costituzionale) non è mai necessario (alla luce del suo carattere facoltativo ed eventuale), potendo la legge costituzionale esaurire il proprio corso nella sola sfera parlamentare (a seconda se sia stata approvata a maggioranza dei due terzi o a maggioranza assoluta).

In secondo luogo la mancanza di *quorum* di partecipazione è intrinsecamente inidonea a svolgere la funzione di (iper)validazione popolare della riforma costituzionale non solo in ragione del carattere pattizio della Costituzione (che renderebbe altamente sconsigliabili revisioni di maggioranza o, peggio, di minoranza) ma anche perché l'espressione diretta del consenso popolare, potrebbe rivelarsi sotto il profilo quantitativo così

⁵⁵ Dichiarazione rilasciata il 29 giugno 2016 e reperibile all'indirizzo <<http://www.matteorenzi.it/newsletter-templates/enews434>> (ultimo accesso 02.11.2016).

⁵⁶ Dichiarazione riportata da *La Repubblica*, 11 settembre 2016.

modesta da non apportare alcun significativo conforto ulteriore rispetto alle scelte già espresse nelle sedi parlamentari.

L'insistenza sulla necessità di coinvolgere il corpo elettorale, quale insurrogabile fattore di legittimazione, nei processi di riforma costituzionale trova la propria spiegazione nella crisi di legittimazione dei soggetti della politica e trascura di considerare che il sistema della rappresentanza politica, al quale vengono addebitate le principali responsabilità della inefficienza e delle degenerazioni (persino criminali) della vita politica, trae legittimazione (in maniera più o meno diretta) proprio da quel corpo elettorale al quale demagogicamente si attribuiscono virtù salvifiche⁵⁷.

Vi è, in altri termini, un rischio di mistificazione nelle concezioni che insistono sul primato dei momenti di esercizio diretto della sovranità rispetto a quelli rappresentativi; siffatta mistificazione oltre a minimizzare gli aspetti della mediazione (che pure esistono negli istituti partecipativi), tende ad oscurare il fatto che la sovranità popolare costituisce il fondamento giustificativo tanto delle forme di democrazia diretta quanto di quelle di democrazia rappresentativa.

La persistente (ed a tratti ossessiva) attenzione nei confronti del ruolo del corpo elettorale sul terreno delle riforme costituzionali finisce, dunque, per perdere larga parte della sua giustificazione alla luce del fatto che il popolo non rappresenta la soluzione ai problemi istituzionali ma è esso stesso il problema. Pare, allora, aver colto nel segno quell'attenta dottrina la quale ha invitato ad indagare le ragioni della crisi della rappresentanza più dal lato del rappresentato che non da quello del rappresentante⁵⁸.

Abstract

Il contributo esamina gli aspetti salienti del regime giuridico del *referendum* costituzionale mettendone in evidenza le più significative problematiche applicative nonché le trasformazioni registrate dall'istituto nella prassi. L'analisi dei precedenti storici consente di svolgere talune considerazioni critiche anche in relazione al prossimo *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, rintracciando talune costanti che hanno caratterizzato i processi di innovazione istituzionale passati ed *in itinere*.

⁵⁷ Sul punto cfr. M. TARCHI, *L'Italia Populista. Dal qualunquismo ai girotondi*, Bologna, 2003, 12.

⁵⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, 114.

Ines Ciolli*

Il Senato della riforma tra forma e sostanza

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La risalente critica al bicameralismo italiano – 3. Prime osservazioni sul metodo della riforma – 4. Il modo di elezione dei senatori e il numero dei componenti del Senato. I vincoli del testo alla futura Legge elettorale – 5. I senatori: tra cumulo dei mandati e immunità – 6. L'elezione indiretta, ma «in conformità con le scelte espresse dagli elettori». Una difficile quadratura del cerchio – 7. Il pasticciaccio brutto della rappresentanza incerta – 8. Osservazioni finali

1. Introduzione

Il superamento del bicameralismo perfetto e le modifiche apportate al Senato occupano un posto centrale nella riforma costituzionale *in itinere*¹ e la materia in passato era già stata l'oggetto principale di numerose proposte di riforma. Ciò a dimostrazione del fatto che il Parlamento bicamerale ha sempre sollevato perplessità, tanto che di una riforma della seconda Camera si parla sin dall'entrata in vigore della Costituzione; anzi, a ben vedere, sin dai tempi in cui era vigente lo Statuto albertino².

La divisione del Parlamento in due Camere, pertanto, non sembra

* Professore Associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma "La Sapienza".

¹ Già il ddl governativo recava come titolo «riduzione del numero dei parlamentari (ossia dei soli senatori) e all'abolizione del bicameralismo perfetto» dando particolarmente risalto a questa specifica parte della riforma.

² G. ARCOLEO, *Per la riforma del Senato*, relazione della Commissione di Senatori Arcoleo, Fortunato, Borgnini, Caetani, Pellegrini, Rossi, Severi, Villa, Roma, 1911; C. CARISTIA, *La mancata riforma. Idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Torino, 1911; C. CAVOUR, *La riforma del Senato*, in *Il Risorgimento*, 1848; L. PALMA, *La riforma del Senato in Italia*, in *Nuova Antologia*, 15 gennaio 1882; e per una visione critica dei progetti di riforma nel periodo statutario, A. SASSI, *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari (1848-1920)*, Napoli, 1988 e M.E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1993. Per una ricostruzione storica e critica del Senato dello Statuto albertino si veda S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, Roma-Bari, 2006, 5-44.

aver mai assunto un assetto soddisfacente nell'ambito della nostra forma di governo, sebbene dal punto di vista del funzionamento il bicameralismo non abbia creato particolari problemi o disfunzioni, né abbia mai realmente rallentato la produzione legislativa, o svolto una funzione di veto insuperabile nei confronti delle decisioni assunte dalla Camera dei Deputati. Quel che si rimprovera al Senato, semmai, è di non essersi distinto rispetto all'altra Camera e di avere operato in piena sintonia con essa, come se si muovesse all'interno di un sistema monocamerale. In altre parole, si rimprovera alla seconda Camera di aver operato in piena armonia con la prima e di aver contribuito alla funzione legislativa senza provocare rotture insanabili.

Viste le premesse, ci si aspettava dal progetto di riforma la completa abrogazione del Senato in favore di un modello monocamerale, o, al limite, ci si poteva attendere che fosse trasformato in una Camera delle Regioni come da più parti si auspicava. Invece, da quel che si può evincere dal testo, emerge un modello contraddittorio di seconda Camera che non segue alcuno schema razionale per ciò che attiene alla formazione dell'organo e alle funzioni; che è ridimensionata rispetto alla potestà legislativa, vista la scelta di un bicameralismo diseguale; che è privata della funzione di controllo intesa in senso stretto, vista la sua estromissione dal conferimento della fiducia al Governo e visto che, nonostante la lettera del testo, non corrisponde a una chiara tipologia di Camera territoriale.

Nell'ambito della forma di governo, a prima lettura, sembrerebbe affiorare un intento di ridimensionamento del Parlamento, privato della Seconda Camera ma non per questo rafforzato nella Prima. La riforma sembrerebbe, invece, suggerire non tanto un rafforzamento del dialogo diretto tra Camera politica e Governo, vista la subalternità del Senato, quanto un affievolimento della funzione di contrappeso che questo avrebbe potuto svolgere sull'Esecutivo; il quale, seppur non direttamente rafforzato dalla riforma, è così liberato da sostanziali contrappesi che possano bloccare il suo operato o semplicemente contrastare il suo indirizzo politico grazie al concorso di più fattori quali la legge elettorale n. 52 del 2015, il cosiddetto *Italicum*, che dovrebbe permettere la formazione di una maggioranza forte e stabile alla Camera dei Deputati; a causa dell'indiscusso indebolimento dell'autonomia regionale operato dalla riforma stessa. A ciò si aggiunga sia una verticalizzazione dei poteri in seno al Governo, ove la prassi volge verso una sempre maggiore attività decisionale in capo al solo Presidente del Consiglio³, sia una sempre più evidente frammentazione

³ R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015.

politica per descrivere il quadro dinamico della forma di governo cui la riforma costituzionale contribuisce in modo incisivo⁴.

Pur in presenza di un quadro siffatto, non si ritiene che l'indebolimento complessivo del Senato sia stato pensato per mere questioni politiche interne, poiché a ben vedere un quadro simile di smantellamento delle seconde Camere è in parte condiviso in altri contesti nazionali. Ciò dimostra sia che il Senato è da tempo un organo in trasformazione, sia che la seconda Camera è ormai un organo alle prese con uno sbandierato (ma non sempre effettivo e condivisibile) *deficit* di legittimazione⁵. Inoltre, ciò porta a concludere che la riflessione su questa sempre più difficile legittimazione del Senato debba essere ricondotta nel più ampio dibattito sulla crisi e sul ruolo dei Parlamenti nelle democrazie contemporanee⁶.

⁴ Si veda sul tema, la riflessione di G. FERRAIUOLO, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *federalismi.it*, marzo 2016, 10-11, in tema di rendimento della nuova legge elettorale e dei suoi effetti sul rafforzamento del Governo.

⁵ Sulla difficile legittimazione della seconda Camera, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2016. Per una lettura risalente sulla crisi del bicameralismo e sulla sua mancanza di legittimazione cfr. Y. WEBER, *La crise de bicaméralisme*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1972, 573 ss. Sulle modifiche apportate da altre seconde camere in Europa, si ricorda la riforma del sistema elettorale del Senato francese, che ha attenuato la forte rappresentanza dei piccoli comuni rurali in favore delle altre collettività territoriali e ha ridotto la durata del mandato senatoriale da nove a sei anni con rinnovo parziale triennale del collegio (Leggi organiche nn. 2003-696 e 2003-697 del 30 luglio 2003 riguardanti la durata, l'elettorato passivo e la composizione del Senato francese). La riforma ha avuto lo scopo di congegnare una seconda Camera più «democratica», che ha condotto alle elezioni del 2011 alla prima maggioranza non conservatrice in seno al Senato, la stessa che ha utilizzato il potere di veto in merito alla riforma costituzionale che avrebbe dovuto inserire il *Fiscal compact* in Costituzione, come era già stato preannunciato dall'allora Presidente Sarkozy. Il potere di veto e di controllo nei confronti dell'Assemblea nazionale e soprattutto del Presidente della Repubblica dopo la riforma del sistema elettorale si presenta più incisivo. Anche la Germania nel 2006 ha ridimensionato il ruolo del *Bundesrat* dimezzando il suo intervento e il suo potere di veto sulle leggi federali, poiché tale veto, a mio avviso, era esercitato con profitto dalla seconda Camera, spesso politicamente orientata in modo diverso e opposto rispetto alle maggioranze presenti nel *Bundestag*.

⁶ Su un tema così ampio, sul quale non è possibile soffermarsi in questa sede, si rinvia per un quadro generale, ma non esaustivo, a P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, 2008; *In che stato è la democrazia?*, a cura di G. Agamben, Roma, 2010. Per un quadro giuridico d'insieme sulle trasformazioni e la crisi degli istituti parlamentari e della rappresentanza politica G. AZZARITI, *Crisi della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005. Si segnalano, inoltre, tra le riflessioni giuridiche più recenti, sul parlamentarismo, A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006; M. PLUTINO, *Dinamiche di una democrazia parlamentare*, Roma, 2015.

Ab origine c'è un vero e proprio difetto di legittimazione teorica della seconda Camera del Parlamento, evidenziato sia dal dibattito costituente americano⁷, sia da quello francese ai tempi della Rivoluzione⁸, ma che a sua volta proveniva da un'interpretazione ambigua e confusa della teoria della divisione dei poteri elaborata da Montesquieu⁹. Allora, la costruzione di

⁷ *The Federalist Papers*, in particolare il n. 62, *The Senate* (Hamilton or Madison), che illustra la legittimazione della seconda Camera nel sistema Statunitense: differenza di durata della seconda Camera, dell'età e del censo dei senatori, del tipo di rappresentanza, eguale per ogni Stato appartenente alla Federazione, a prescindere dalla grandezza geografica e dal numero di abitanti. Non si può negare che si tratti di giustificazioni e accorgimenti politici connessi a un determinato contesto storico, più che di elementi che conferiscono a quelle differenziazioni una legittimazione teorica. Anche in Italia il dibattito si è concentrato su quanto fosse politicamente opportuna l'adozione di un sistema parlamentare bicamerale e il risultato fu esso stesso un'opera di mediazione politica, non dottrinale. Ricostruisce fedelmente il dibattito costituente sul compromesso della seconda Camera, M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1952.

⁸ In Francia i dibattiti nelle diverse Assemblee costituenti non hanno portato a una vera e propria teoria della seconda Camera che, infatti, appare e scompare nei diversi momenti storici, assecondando il diverso assetto dei poteri. Nella Costituzione del 1791 la seconda Camera è funzionale alla monarchia costituzionale e assume un potere di controllo sulla Camera bassa comunque eletta a suffragio censitario, ma su una base elettorale più ampia del Senato. La Costituzione giacobina del 1793, mai applicata, contemplava invece un'ampia partecipazione diretta del corpo elettorale e un suffragio universale, il Parlamento è pertanto monocamerale perché non vi è spazio per i corpi intermedi e per forme di limitazione del potere parlamentare. La seconda Camera però torna in *auge* nella Costituzione della Restaurazione del 1795 e gioca un ruolo fondamentale nella Terza Repubblica; è a causa della scelta monocamerale che probabilmente è respinta con *referendum* la Costituzione del maggio 1946; è con il suo reinserimento nel secondo progetto di Costituzione adottato con il *referendum* dell'ottobre 1946 che la IV Repubblica s'insedia. È su un *referendum* sulla Camera delle Regioni che De Gaulle perde consensi e rassegna le dimissioni. Memore di quelle alterne vicende storiche, la V Repubblica tratteggia un Senato quasi paritario nelle funzioni. Un'attenta ricostruzione dei dibattiti soprattutto nelle prime due Costituenti francesi è contenuta in A. SAITTA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, 1975, 93-94, 105-109.

⁹ Nella descrizione della Costituzione dell'Inghilterra Montesquieu accenna alla divisione del potere legislativo, ma in realtà non ritiene la divisione in sé come qualità intrinseca, ma come strumento funzionale alla realizzazione di una diversa rappresentanza in seno al Parlamento, che avrebbe potuto contribuire alla creazione di un equilibrio e di un sistema di pesi e contrappesi tra diverse realtà sociali, che avrebbe potuto in tal modo contribuire alla formazione della legge; cfr. CH.-L. DE SECONDAT, barone di Montesquieu, *De l'esprit de loi*, Libro XI - *Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la Constitution*, Cap. VI - *De la Constitution d'Angleterre*: «Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart

una forma di stato liberale aveva favorito la formazione di un Parlamento bicamerale che aveva o una funzione d'integrazione della rappresentanza¹⁰ o di raffreddamento e controllo rispetto alla Camera bassa¹¹ o anche una sommatoria delle due, giacché la Camera di estrazione aristocratica aveva interesse a "raffreddare" quella a suffragio universale o censitario.

Soprattutto con l'avvento del suffragio universale e del consolidarsi delle forme di stato democratiche il ruolo della Seconda Camera resta in ombra, poiché non si rinviene più alcuna necessità nella sede parlamentare di una funzione di veto o di rallentamento della funzione legislativa e di controllo, né tantomeno di una rappresentanza differenziata da quella politica in senso stretto. Soprattutto a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, in Europa si afferma sia l'esigenza irrinunciabile della centralità del

des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État: ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs. Ainsi, la puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés». Una più ampia critica a quella disinvolta interpretazione dell'opera di Montesquieu che aveva portato a considerarlo il teorico per eccellenza della separazione dei poteri e in particolare della separazione del potere legislativo (e dunque del bicameralismo come migliore assetto del potere legislativo) è stata formulata da Charles Eisemann, il primo ad aver interpretato quella separazione come una più efficace diversificazione della rappresentanza, la quale permette così una funzione di controllo reciproco tra le due Camere, così CH. EISEMANN, *L'esprit de loi et la séparation des pouvoirs*, in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933, 163 ss., spec. 165-182, anche se già R. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie générale de l'État*, Paris, 1922, tomo II, 111, 128 aveva ritenuto che il diritto pubblico francese fosse basato sulla limitazione e non sulla separazione dei poteri.

¹⁰ Sulle diverse esigenze che legittimano la presenza della seconda Camera nei Parlamenti si esprime E. CHELI, v. *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, 318 ss., il quale ricorda la più antica, ossia l'esigenza di tenere separate le classi sociali, quella più recente di arricchimento della rappresentanza.

¹¹ Anche J.P. MARICHY, *La deuxième Chambre dans la vie politique française*, Paris, 1969, illustra le diverse funzioni del bicameralismo, ricordando come la funzione di raffreddamento (e solo in parte quella di controllo) corrispondano in Francia a un modello di «Chambre de réflexion» che si è affermato nel periodo liberale. Nel regime liberale il bicameralismo è identificato con una funzione di limitazione del potere più che portatore di una rappresentanza diversa nelle due camere e l'ancoraggio del Senato a una volontà politica "conservatrice" è inteso come una funzione di contenimento del "dispotismo del Parlamento" così R. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie de l'Etat*, cit., tomo 2, 137 e G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tomo V, *L'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, Paris, 1953, 621 ricordando però che per svolgere una funzione di compensazione e di limitazione, il Senato deve essere titolare di una piena funzione legislativa identica alla Camera bassa, solo così la compensazione può aver luogo.

Parlamento, sia la convinzione che questo debba rappresentare come uno specchio la composizione della società civile¹², il contrasto con qualunque istituto che incarni la funzione di moderazione del potere diventa palese¹³. Il modello bicamerale entra in una più profonda crisi di legittimazione politica e teorica, che riporta in *auge* la difesa del monocameralismo e contestualmente spiega la nascita di diversi parlamenti monocamerali¹⁴, soprattutto in quei Paesi ove la società civile è più omogenea¹⁵.

2. La risalente critica al bicameralismo italiano

Uno dei *tópoi* utilizzato dai critici del bicameralismo italiano riguarda la parità di funzioni che spettano alle due Camere, oltre al fatto che esse sono portatrici di una rappresentanza poco diversificata; si è perciò spesso

¹² La distinzione della rappresentanza come prisma o come specchio della società civile è di M. DUVERGER, *Esquisse d'une théorie de la représentation*, in AA.VV., *L'évolution du droit public: Études offertes à Achille Mestre*, 1956, 21 ss.

¹³ Che il bicameralismo possa avere una funzione di moderazione del potere è chiarito da R. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie générale de l'État*, cit., tomo II, 137 ss. Proprio in presenza di democrazie immediate «l'assemblée unique [...] sera portée à se faire une idée excessive de sa puissance et de son rôle»; mentre «la dualité de chambres en faisant dépendre l'action législative et parlementaire du concours de la volonté de deux assemblées distinctes, exclut l'omnipotence de chacune d'elles», ivi, 137.

¹⁴ È il caso soprattutto di Grecia e Portogallo che proprio in quel periodo (rispettivamente 1975 e 1976) adottano Costituzioni che contemplano Parlamenti monocamerali. Anche nei Paesi del Nord Europa si assiste a un fenomeno simile in Svezia che nel 1970 sceglie il monocameralismo, scelta già operata nel 1953 dalla Danimarca e adottata in tempi più lontani anche dalla Finlandia e dalla Norvegia. I paesi nordici hanno tutti operato una scelta monocamerale in periodo storici diversi in presenza di una società civile omogenea e di un sistema semplificato dei partiti politici che non rendono necessaria una funzione di contrappeso o di una rappresentanza differenziata. Si ricorda però che la Norvegia sino al 2009 ha adottato un particolare sistema di divisione interna dell'assemblea in due Camere per una migliore qualità dell'attività legislativa.

¹⁵ Sul monocameralismo, si ricordano le posizioni di alcuni costituenti, quale l'on. La Rocca – che definì il bicameralismo un modo di essere del Parlamento che o non serve, oppure è dannoso – e le tesi di C. LAVAGNA, *Prime considerazione per uno studio sulla migliore struttura del Parlamento*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 325 ss. Più di recente sulla discussione della riforma bicamerale, P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, 2013 che prevedono però contestualmente all'eliminazione della seconda camera la costituzionalizzazione del sistema della Conferenza Stato-Regioni.

ripetuto come un *mantra* che il bicameralismo italiano è unico nel suo genere e che non esistono modelli simili nel resto d'Europa e del mondo¹⁶. Sarebbe più corretto sostenere che in generale le seconde camere si distinguono l'una dall'altra e che non si può immaginare l'esistenza di un archetipo di modello bicamerale *bon à tout faire*¹⁷. Quel che emerge, dunque, dalla comparazione di più modelli, è la tipicità della seconda camera che sfugge a tentativi d'importazione di schemi adottati altrove. Per il Senato, infatti, più che per altri organi costituzionali, deve essere applicata la regola secondo la quale si deve disegnare un modello che risponda alle esigenze del nostro Paese, che corregga le eventuali disarmonie del bicameralismo e le disfunzioni del Parlamento tenendo conto della questione non secondaria della progressiva espansione dei poteri normativi del Governo, che deve essere in qualche modo disciplinata e contenuta. A dire il vero, *in primis*, non è del tutto esatto sostenere che il bicameralismo italiano sia "perfetto"; ne è la prova il fatto che uno dei punti cardine della riforma in oggetto consiste nello sganciare il Senato dal legame fiduciario con l'Esecutivo, per ovviare al concreto inconveniente della formazione di due diverse maggioranze nelle due Camere.

Quanto alla seconda affermazione riguardante la peculiarità del bicameralismo paritario, è opportuno sottolineare che pur essendo meno usuale l'esistenza di due Camere del Parlamento che abbiano ruoli simili e non si distinguano per la diversa rappresentanza di cui sono portatrici (sebbene si debba considerare lo strano caso del Parlamento norvegese e di quello della Svizzera), non è raro trovare nel panorama mondiale due Camere del Parlamento che condividano funzioni legislative o di controllo simili e omogenee tra di loro, come nel caso del Senato francese, almeno per ciò che attiene alla funzione legislativa anche ordinaria¹⁸, di quello

¹⁶ È un'affermazione ripetuta da molti studiosi, a titolo esemplificativo si veda J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *La deuxième Chambre en Europe*, Paris, 1987, che annoverava Belgio (prima della riforma in senso federale) e Italia tra i Paesi a bicameralismo perfetto.

¹⁷ Sulla peculiarità dell'assetto bicamerale legato a doppio filo a un determinato sistema politico si sofferma L. PALADIN, v. *Bicameralismo*, in *Enc. Giur.*, vol. V, Roma, 1988. Si veda anche la ricostruzione di J. LUTHER, *The search for a constitutional geography and historiography of second Chambers*, in *A World of Second Chambers*, a cura di J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi, Milano, 2006, 3 ss. L'A. evidenzia anche i tratti che sono comuni a più seconde Camere che rintraccia nel fatto che si tratta in ogni caso di istituzioni che sono parte integrante del Parlamento e non sono organi tecnici con ruoli consultivi. Al di là di questa generica e comune appartenenza, esse assumono la connotazione più utile e peculiare al modo di essere della forma di stato e di governo del Paese cui appartengono.

¹⁸ L'art. 34 della Costituzione della V Repubblica stabilisce che la legge è votata dal Parlamento e solo in caso di persistente disaccordo tra le Camere si ricorre alla

australiano¹⁹ e in passato del Senato del Belgio²⁰.

Considerando le molteplici funzioni che il Senato può svolgere resta da capire quale sia il ruolo che il progetto di riforma costituzionale gli assegna ed è altresì da valutare se e quanto essa abbia tenuto conto della necessità d'inserire in modo armonico il rinnovato Senato all'interno di una più ampia riforma che incide sulla nostra forma di stato e di governo²¹. Almeno sulla carta, tale armonia non sembra sia stata al centro del dibattito, visto che proprio il Senato, che vuole essere la Camera di rappresentanza delle istituzioni, si trova inserito in un contesto di regionalismo depotenziato, come del resto l'intero assetto delle autonomie territoriali²².

Se, a ben vedere, le funzioni sostanziali del Senato si possono ricondurre a quelle che possono garantire una più attenta riflessione sul processo legislativo, quelle che possono offrire una sponda alle esigenze di una rappresentanza integrata e quelle che possiamo considerare di generico

Commissione mista paritaria e al persistere dei contrasti l'art. 45 della Costituzione dispone un complesso procedimento alla fine del quale il Governo può chiedere l'approvazione definitiva dell'*Assemblée nationale*.

¹⁹ C. BASSU, *Il Senato federale australiano. Una seconda Camera non secondaria*, in *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparativa*, a cura di S. Bonfiglio, Padova, 2008, 143 ss. e B. STONE, *The Australian Senate: Strong bicameralism resurgent*, in *A World of Second Chambers*, a cura di J. Luther, R. Tarchi, P. Passaglia, cit., 529 ss. L'A. conferma la buona salute della seconda camera australiana, che è parte di un sistema federale. Alla base del funzionamento del bicameralismo australiano vi è una continua collaborazione tra le due Camere del Parlamento: «there is a constant interaction between the members of the two houses. [...] Formal messages mainly concerning the passage of legislation are the primary means of communication», ivi, 551. È anche la camera che ha il maggior numero di poteri nel panorama delle seconde Camere finora esaminate: non solo svolge una funzione legislativa e di controllo sul Parlamento, ma partecipa anche al controllo della spesa e in materia di bilancio.

²⁰ F. DELPÉRÉE, *The Belgian Senate*, in *A World of Second Chambers*, a cura di J. Luther, R. Tarchi, P. Passaglia, cit., A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, 2013, L. DOMENICHELLI, *Federalismo e recenti sviluppi della forma di governo in Belgio*, in *Il Politico*, 1995, 251-291.

²¹ Si sono già espressi in questi termini G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, 8/2014, 1 e più di recente, ID., *Audizione del 30 luglio 2015 della Commissione I affari costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 2/2015, 1-2; nello stesso senso, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 2.

²² Com'è noto, anche la riforma del Titolo V ha concentrato su di sé gran parte delle critiche per il completo smantellamento della precedente riforma costituzionale del 2001 e per il notevole accentramento nello Stato centrale della potestà legislativa esclusiva. Non da ultimo, essa ha definitivamente cancellato dal testo della Costituzione le Province, già svuotate delle proprie funzioni con Legge ordinaria. In questo contesto, il Senato di rappresentanza delle istituzioni territoriali non partirebbe con i migliori auspici.

contrappeso nei confronti dell'attività e delle decisioni dell'altra Camera o del Governo²³, la riforma non sembra privilegiare nessuna di queste opzioni, né di realizzarne alcuna in modo razionale, limitandosi a ritoccare in assenza di un quadro d'insieme, ora l'una ora l'altra funzione.

3. Prime osservazioni sul metodo della riforma

Una prima sommaria osservazione riguarda il metodo della riforma sia nel suo complesso, sia con riferimento al nuovo Senato. Da un punto di vista generale, le perplessità riguardano soprattutto l'ampiezza della revisione, che tocca più di quaranta articoli della Carta costituzionale²⁴. L'intero impianto costituzionale ne risente, poiché le ricadute sulla Costituzione nel suo complesso sono molteplici e gli effetti della riforma non sono tutti valutabili *a priori*, ma si potranno riscontrare solo dopo l'eventuale entrata in vigore della revisione costituzionale. Questo modo di procedere implica un'implicita previsione di futuri "aggiustamenti" al testo costituzionale che rischiano di affievolire l'idea stessa della rigidità costituzionale, oltre che a contraddire l'idea dell'eternità delle Costituzioni, che certamente non implica un divieto di revisione, ma quantomeno non ne incoraggia la continua modifica, svilendone la funzione di patto fondativo.

Per quel che riguarda il Senato, si rimarca in scala lo stesso modo di procedere, poiché la riforma fissa dei principi generali a volte anche contrastanti tra di loro e lascia alla futura legge elettorale (che in Costituzione trova ben pochi riferimenti, peraltro assai confusi) e ai regolamenti parlamentari la disciplina del funzionamento.

La riforma avrebbe potuto concentrarsi sulla riforma del bicameralismo e sull'abolizione del CNEL le cui ricadute avrebbero comunque avuto degli effetti indiretti sugli altri organi costituzionali e sul Titolo V, senza la necessità di uno stravolgimento difficile da controllare.

L'ampiezza delle modifiche, invece, connota sia una forma di governo, sia un modello bicamerale a geometria variabile²⁵, dal quale non può

²³ Che è stata storicamente la funzione più diffusa e praticata dai parlamenti bicamerali, come aveva già messo in rilievo S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, 1946, 307.

²⁴ Che era stata già evidenziata da diverso studiosi, tra tutti L. RONCHETTI, *Audizione*, I Commissione permanente, Senato della Repubblica 28 luglio 2015, Disegno di legge costituzionale 1429-B.

²⁵ Che è stata definita ad "assetto variabile" da M. LUCIANI, *Introduzione*, in *Commentario*

che emergere la figura di un bicameralismo “bifronte”, che da una parte potrebbe recuperare una parte della sua autorevolezza e importanza attraverso un uso attento delle sue prerogative che la riforma gli attribuisce nelle pieghe del testo; dall'altra, trattandosi di un Senato di eletti con altri mandati istituzionali e privati dell'indennità di funzione, potrebbe ritrovarsi a incarnare il ruolo di una istituzione vuota e incapace di esprimere una propria volontà, prestando così il fianco a critiche in merito alla sua utilità e ingrossando le fila di coloro che ne chiederanno l'abolizione definitiva. Come si avrà modo di osservare più avanti, il fatto che si tratti di una sorta di “secondo lavoro” per i sindaci e i consiglieri regionali eletti senatori, è un problema non secondario per il nuovo Senato, poiché da ciò deriva una complicata programmazione dei lavori e una difficoltà nello sfruttare appieno le nuove competenze che la riforma gli attribuisce.

Un altro elemento di debolezza del nuovo assetto bicamerale risiede nel fatto che la riforma, pur inserendosi nel solco delle precedenti proposte elaborate negli anni, non scioglie quei nodi e quelle ambiguità lasciate aperte dall'Assemblea costituente²⁶. Allora le motivazioni furono diverse e molteplici, perché si considerò prioritario gettare le basi per una prima attuazione della Repubblica che fosse condivisa, rinviando a un secondo momento la composizione dei conflitti che avrebbero potuto compromettere quella civile e difficile convivenza tra forze tanto diverse e unite solo dal comune valore antifascista²⁷.

Si pensava, inoltre, che maggioranze politiche successive avrebbero interpretato in modo a loro confacente il testo che la Costituzione aveva lasciato flessibile e aperto a intese e compromessi²⁸.

A quelle storiche ambiguità se ne aggiungono altre.

Infatti, la funzione legislativa esce frammentata dal testo di riforma, perché la distinzione tra materie legislative bicamerali e monocamerali

alla riforma costituzionale del 2016, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, Napoli, 2016, 3.

²⁶ Sul dibattito in Assemblea Costituente R. QUASI, *Il bicameralismo e l'attività legislativa del Parlamento dagli studi preparatori al testo costituzionale*, in *La formazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna, 1979, 349 ss. Per un accostamento tra Assemblea costituente e progetti di riforma successivi, C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea costituente alle proposte di riforma*, in AA.Vv., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003, 83 ss.

²⁷ Sulle scelte di compromesso sulla forma di governo e non solo sul bicameralismo si è soffermato recentemente per introdurre il tema delle riforme S. STAIANO, *Metodo, merito, contesto*, in *federalismi.it*, 20 luglio 2016, 4.

²⁸ R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7, e 40, commi 5 e 6, l. cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 35 ss.

potrebbe dar luogo a una serie di problemi interpretativi e di possibili conflitti, senza che siano previsti adeguati rimedi. La mediazione è affidata *in primis* ai Presidenti della Camere nonostante i diversi rapporti di forza tra le due Camere e la conseguente diversa autorevolezza cui godrebbero all'indomani dell'eventuale entrata in vigore della riforma. Si pone su questo punto un problema di non poco conto: nel caso non si giungesse a una composizione del conflitto, non resterebbe che il ricorso al Giudice costituzionale, a costo però di un generale indebolimento dell'organo parlamentare sottoposto a pressione e litigiosità che ne minerebbero l'autorevolezza e forse anche il funzionamento²⁹; se, invece la decisione fosse assunta dai Presidenti, ma fosse anche quella meno aderente al testo della Costituzione, non vi sarebbero strumenti per intervenire a correggere la presunta violazione della Costituzione per vizi formali della legge³⁰. Sempre per ciò che attiene alla funzione legislativa, l'evidente inferiorità del Senato è rimarcata anche nell'elenco delle materie bicamerali. Per quanto il testo sia stato rimaneggiato in seconda lettura (A.S. 1429-B) al fine di ampliare l'elenco delle materie e dei tipi di leggi approvate con procedimento bicamerale, queste ultime possono essere ricondotte a poche grandi categorie, quelle costituzionali e di revisione costituzionale, quelle che incidono sul territorio e sulle autonomie della Repubblica, quelle che attengono ai rapporti con l'Unione Europea, le leggi in materia di consultazione popolare e *referendum*.

Il Senato è del tutto estromesso per ciò che riguarda, ad esempio, la materia dei diritti. Proprio nel momento in cui comincia a essere più chiaro il fatto che la Camera sganciata dal rapporto di fiducia e da esigenze elettorali può meglio disciplinare materie che soffrono maggiormente i condizionamenti della demagogia e del populismo, quali ad esempio le politiche sull'immigrazione o i diritti di prestazione.

Un altro elemento di ambiguità riguarda la titubanza manifestata di fronte alla scelta tra un'elezione diretta o indiretta dei senatori, dopo l'aggiunta dell'emendamento in terza lettura (A.C. 1613-B), che rende inintelligibile il testo del combinato disposto del comma 2 e 5 del novellato art. 57 Cost.

²⁹ R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 7, il quale rimarca la mancanza di altri strumenti di risoluzione delle controversie tra le due Camere, come ad esempio la previsione di una Comitato paritetico.

³⁰ G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *italiadecide.it*, 2015, 8; P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, marzo, 2016.

Ci si riferisce, altresì, al tipo di rappresentanza di cui la seconda Camera dovrebbe essere portatrice, che sconta anch'essa una difficile composizione tra posizioni politiche diverse, così come si era già prospettata in Assemblea costituente e che trova con fatica un'armonizzazione con la nuova veste del Senato privato della fiducia³¹.

4. Il modo di elezione dei senatori e il numero dei componenti del Senato. I vincoli del testo alla futura Legge elettorale

La composizione del Senato è in stretta relazione sia con l'assetto delle competenze tra Stato e Autonomie³², sia con il tipo di rappresentanza che si vuole legittimare. Nel progetto del Governo l'elezione di secondo grado e la partecipazione sia dei Presidenti di Regione e delle due Province autonome, sia dei sindaci dei capoluoghi di Regione consentiva una rappresentanza più vicina a quella territoriale.

Il dibattito è stato serrato e le divisioni politiche che hanno riprodotto una vecchia *querelle* (che ha riprodotto senza fantasia quella cui si era assistito in Assemblea costituente)³³ non ha portato a esiti convincenti per ciò che riguarda le decisioni sull'elezione diretta o indiretta; inoltre, il dibattito si è concentrato eccessivamente su questo punto, togliendo energie e tempo ad altri elementi afferenti alla composizione del Senato altrettanto dubbi, quali l'esiguo numero di senatori e la ripartizione dei seggi tra le venti Regioni³⁴.

Per ciò che riguarda il numero dei senatori, la scelta di ridurre a meno

³¹ Seppur in modo diverso, pone la questione anche I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, che vede nella rappresentanza e nella fiducia due elementi diversi non necessariamente coordinati.

³² Così nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali (nominata con d. PCM 11 giugno 2013) del 17 settembre 2013, 5.

³³ Mortati, pensava a un'elezione diretta della metà dei senatori e di secondo grado, in speciali collegi, dell'altra metà. L.o.d.g. Grieco, La Rocca (approvato il 26 settembre 1946 in II sottocommissione) sancì la natura esclusivamente elettiva della seconda Camera. Togliatti, più possibilista in merito all'adozione del bicameralismo, fu invece irremovibile come sostenitore dell'elezione diretta (11 marzo 1947 Assemblea costituente in seduta plenaria).

³⁴ Sulla composizione del Senato si sono espressi, tra i molti, G. LUCHENA, *Il nuovo Senato. Quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC*, 4/2014; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, 3/2016 e B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico della riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, luglio 2016, 3 s.

di un terzo il loro numero ha un impatto notevole sull'autorevolezza del Senato e sulla sua importanza, soprattutto se ciò è visto nell'ottica del Parlamento in seduta comune. Una seconda Camera con 100 rappresentanti³⁵ di cui solo 95 elettivi, evidenzia una sua debolezza intrinseca e una evidente condizione di inferiorità all'interno del Parlamento, ove i rapporti tra le due Camere non seguono più una proporzione di due a uno (630 e 315 membri), ma di sei a uno³⁶. L'elezione del Capo dello Stato – per quanto il testo della riforma abbia modificato l'art. 83 della Costituzione, prevedendo non più la sola maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio, ma quella di tre quinti (degli aventi diritto al voto, ma dal settimo scrutinio quella dei soli votanti) – e la sua stessa messa in stato di accusa, che continua a essere votata dalla maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, come pure l'elezione dei membri laici del Consiglio superiore della Magistratura sono, dunque, esposte a una maggiore influenza da parte della Camera dei Deputati. E il revisore costituzionale era probabilmente cosciente del problema se per un organo di garanzia quale la Corte costituzionale ha disposto diversamente, prevedendo, com'è noto, non più l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune, ma una elezione separata di tre giudici da parte della Camera dei deputati e due da parte del Senato³⁷.

Il numero esiguo di senatori inoltre rende dubbia la conformità dell'elezione al dettato costituzionale e influenza negativamente l'organizzazione dei lavori al Senato, ripartiti su un numero di senatori che in alcuni casi risulterà insufficiente per seguire i complessi e molteplici lavori parlamentari che la stessa riforma ha previsto.

³⁵ Si è avanzata l'ipotesi secondo la quale il numero di senatore possa intendersi come variabile, vista la norma transitoria dell'art. 38, comma 2 del testo di riforma nel caso di variazione della popolazione regionale tra un censimento e l'altro così G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., 9. Sembra però preferibile la tesi che vede semmai uno spostamento della quota dei senatori assegnati da una Regione all'altra, mantenendo fisso il loro numero complessivo, come sostiene L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015, 31.

³⁶ Come ricorda anche E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016 e, se si vuole, anche I. CIOLLI, *La camera dei deputati: composizione, elezione e rappresentanza (art. 48, comma 3; art. 55, comma 2)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 25 ss.

³⁷ Sul tema dei giudici eletti dalle autonomie territoriali e le implicazioni che questo comporta si veda L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in *Quaderni della Rivista di diritto costituzionale*, Torino, 2014, 13 ss. e più centrato sul testo della riforma A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme «dirette», «indirette» e mancate*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, 21 ss.

La ripartizione dei senatori a livello regionale prevede, infatti, per dieci Regioni su venti³⁸ due senatori soltanto, che per il nuovo art. 57, comma 2, Cost. dovrebbero essere eletti con metodo proporzionale nell'ambito dei Consigli regionali. Nel caso in cui si debbano eleggere due soli senatori il criterio proporzionale è difficilmente applicabile, non solo perché si finirebbe per eleggere nel migliore dei casi un senatore della maggioranza e uno dell'opposizione, ma perché le diverse provenienze dei due eletti (un consigliere regionale e un sindaco) accrescono le difficoltà³⁹: da quale categoria eleggere il rappresentante della maggioranza e da quale il rappresentante dell'opposizione?

Il numero esiguo rende anche difficile in Senato il lavoro nelle Commissioni, che non potranno più seguire gli schemi tradizionali, ma il nuovo regolamento del Senato dovrà comunque garantire la tutela delle minoranze in seno ad esse (art. 64, comma 2). La quadratura del cerchio prevede dunque un numero minimo di commissioni probabilmente ripartite per provenienza territoriale più che per appartenenza di partito⁴⁰. Resta, tuttavia, il problema della molteplicità delle attività parlamentari e dei tempi entro i quali si devono portare a compimento: si pensi all'attività di esame e di proposta di emendamenti sulle leggi monocamerali, disciplinata all'art. 70 comma 3, per la quale il Senato dispone di tempi brevi e contingentati.

³⁸ Si è preso come riferimento sia la tabella pubblicata da L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., 43, sia quella utilizzata da G. PICCIRILLI, *Allegato*, in *Rivista AIC*, 3/2016. A questo proposito, è necessario aggiungere che l'A. pone due possibili interpretazioni nel riparto dei seggi, che mostra nella tabella n. 2 e n. 3. Nella prima, che coincide con la ripartizione prevista da L. Trucco, prevede una distribuzione nella quale il riparto dei 95 seggi elettivi è effettuato distribuendo i seggi sulla base della popolazione, garantendo due seggi a quelle Regioni che ne avrebbero avuti un numero inferiore. I numeri sono invece diversi e le Regioni con due seggi si attestano a quattro se il riparto previsto nell'art. 57, comma 2, viene inteso diversamente, ossia prevedendo una prima distribuzione nella quale si assegnano a tutte e venti le Regioni i due seggi minimi previsti dal nuovo articolo 57 e successivamente si ripartiscano i seggi restanti tra quelle più popolosi secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

³⁹ Sulle incongruità dell'elezione all'interno del consiglio regionale del sindaco senatore, si veda E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in *Gruppodipisa.it*, 2014.

⁴⁰ Si veda la riflessione sul punto di N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015.

5. I senatori: tra cumulo dei mandati e immunità

I senatori continueranno a esercitare il mandato locale considerando così la carica di Senatori una sorta di onorificenza non retribuita, un secondo lavoro che intralcia a volte il primo. Ciò potrebbe incidere sulla presenza dei senatori ai lavori parlamentari in caso, ad esempio, vi sia una coincidenza con le sedute delle assemblee locali considerate di particolare importanza. È vero che il testo novellato dell'art. 64 al comma 4 prevede un dovere di partecipazione da parte dei parlamentari alle sedute delle rispettive Assemblee e ai lavori in Commissione, ma la previsione di questo obbligo non risolve il problema della difficile coesistenza di due attività assorbenti. Piuttosto questo ennesimo contrasto conferma una disattenzione al funzionamento concreto del Senato o anche un consapevole svilimento della seconda Camera nella sostanza più che nella forma⁴¹.

Sulla questione del cumulo dei mandati è interessante ricordare che la Francia ove essi sono stati per lungo tempo tollerati, ha recentemente disciplinato la questione proprio in riferimento ai senatori, riconoscendo la difficoltà di organizzazione dei tempi di lavoro⁴² e ha anche riconosciuto che si trattava (prima del progetto di riforma in questione) di un *unicum* in Europa.

L'Italia riscopre ora quel che altrove è già considerato obsoleto e tra l'altro ammette una pluralità di funzioni in capo a uno stesso eletto in piena controtendenza con la giurisprudenza della Corte costituzionale che in diverse occasioni ha ritenuto le incompatibilità (proprio tra sindaci e senatori) sono uno strumento volto a scoraggiare il cumulo dei mandati, che di per sé può comportare una minore efficienza dell'ufficio, ma anche un problema d'imparzialità, poiché gli interessi connessi alle diverse cariche possono essere addirittura confliggenti tra di loro o possono portare a intrecci decisionali difficili da sciogliere e che possono arrecare nocumento a quello che la Corte costituzionale ha definito il «compimento dell'ufficio»⁴³.

⁴¹ Né vale a sciogliere il nodo interpretativo la previsione del novellato art. 63, comma 2, che rinvia al futuro regolamento del Senato la disciplina di eventuali ineleggibilità alla carica di senatore in ragione dell'esercizio di alcune funzioni locali o regionali. Il cumulo di mandati tra consiglieri regionali e sindaci sembrerebbe essere l'architrave sulla quale si è costruita la composizione del Senato e l'idea di rappresentanza delle istituzioni territoriali, per cui non si ritiene che tale previsione possa incidere sul punto.

⁴² *Loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, che produrrà effetti dal 2017.

⁴³ Corte cost. sent. n. 277 del 2011 e n. 120 del 2013. Sul punto, più attentamente, G. LUCHENA, *Il Senato. Quale rappresentanza*, cit., 7.

Il Senato si trasforma in un organo permanente in linea con tante altre seconde Camere, si rinnova non con una cadenza fissa, ma alla scadenza del mandato locale dei suoi membri. Per alcune seconde Camere vige la regola del rinnovo parziale ma periodico (ogni tre, sei anni) che permette una costante (e diluita, visto che si tratta solo di una parte dei proprio membri), ma non istantanea vicinanza alle trasformazioni politiche e partitiche del proprio Paese.

Nel progetto di riforma il rinnovo avviene senza una cadenza regolare e per un numero indeciftrato di senatori, è, infatti, legato non a regole proprie del Senato, ma a quelle dei mandati regionali e comunali che si rinnovano in ordine sparso, senza che questo possa portare giovamento al Senato che potrebbe assistere a composizioni di maggioranze di natura territoriale o di partito sempre in evoluzione e poco durature. Ciò potrebbe incidere negativamente su tutte le attività dell'Assemblea parlamentare perché tale condizione di "precarietà" non giova al lavoro e alla continuità della seconda Camera.

Questo inconveniente si sarebbe potuto evitare se si fosse pensato a un modello elettivo basato su un collegio di grandi elettori, composto dai diversi enti territoriali o dalle sole Regioni. Il ricorso al suffragio di secondo grado avrebbe forse meglio conciliato le esigenze di coloro che nel dibattito politico avevano ritenuto come condizione *sine qua non* l'elezione diretta e quelli che invece propendevano per quella indiretta.

6. L'elezione indiretta, ma «in conformità con le scelte espresse dagli elettori». Una difficile quadratura del cerchio

Non solo la scelta tra un'elezione diretta e una indiretta ha rammentato antichi schieramenti politici e *cliché* che si pensavano ormai superati secondo i quali le sinistre hanno rivendicato la necessità di un'elezione diretta ritenendola l'unico strumento compatibile con la democrazia e le altre forze politiche hanno identificato automaticamente l'elezione indiretta con la formazione di un Senato di importanza secondaria⁴⁴.

Tra i tanti fraintendimenti e preconcetti che hanno connotato la riforma, vi è anche quello che vedeva nell'elezione indiretta l'automatico ingenerarsi

⁴⁴ Per riscontrare la forte similitudine sui dibattiti attuali in merito alla composizione e all'elezione della seconda Camera e quelli in Assemblea costituente, si veda l'insuperabile ricostruzione di G. FERRARA, *Art. 55, Commentario della Costituzione, Le Camere*, tomo I, artt. 55-63, Bologna-Roma, 1984, spec. 14-23.

di una rappresentanza territoriale considerata però come una *species* della rappresentanza degli interessi, dimenticando, invece, la natura politica della rappresentanza dei territori sulla quale ci si soffermerà più avanti⁴⁵.

Il dibattito politico non ha tenuto conto del fatto che il tipo di elezione non doveva essere considerata una battaglia ideologica, quanto piuttosto uno strumento legato in modo funzionale al modello rappresentativo che si voleva adottare per il Senato. Ragioni politiche, ma anche ideologiche hanno riprodotto quella discussione che già aveva avuto luogo in Assemblea costituente⁴⁶ senza arrivare a un superamento di quelle divisioni. L'emendamento presentato in terza lettura al Senato è difficilmente conciliabile con l'elezione prevista dall'art. 57, comma 2 e costituirà uno dei punti di maggior attrito in seno di elaborazione della legge elettorale per il Senato⁴⁷.

L'elezione indiretta, adottata in modo più lineare nel progetto governativo, se riuscisse ancora a prevalere nell'interpretazione del testo di riforma e dunque a essere adottata nella legge elettorale per il Senato, potrebbe favorire una più fedele rappresentanza delle istituzioni territoriali⁴⁸. L'elezione di secondo grado esplicita quel legame diretto che s'instaura tra corpo politico locale e Camera territoriale senza il quale quest'ultima non riesce

⁴⁵ Il punto è stato chiarito da A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, 7 ss. e F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in AA.VV., *Un Senato delle autonomie*, Napoli, 2003, 49 ss. Si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto Pubblico*, 3/2007, 903-926.

⁴⁶ Zuccarini in Assemblea costituente aveva ben illustrato la ratio di una rappresentanza regionale di secondo grado: l'ente regione avrebbe conferito alla seconda camera una maggiore autorevolezza poiché la seconda camera sarebbe stata composta da enti che sono «organi già costituiti nello stato», così II sottocommissione, 24 settembre 1946, 266. Lussu nello stesso giorno asseconda la scelta dell'elezione indiretta da parte dei consigli regionali perché in tal modo si sarebbe rinsaldato il collegamento tra l'istituzione regionale, che riteneva fondamentale nella Seconda Camera, e il Senato, ivi, 292.

⁴⁷ A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, in *Osservatorio AIC*, 2/2016, 1. L'A. ricorda anche come eleggere sia operazione diversa e non compatibile con il ratificare. Sul punto si è già espressa la Corte costituzionale con la sent. n. 2, 2004 in un caso non troppo dissimile di elezione ibrida tra quella diretta e indiretta. Tuttavia l'art. 57, comma 2, a certe condizioni, può divenire compatibile con il comma 5 mediante operazioni di tecnica legislativa, ivi, 2. Sul punto anche V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *Forum QC*, 2015.

⁴⁸ Come hanno illustrato R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forum QC*, 2014.

a trovare una legittimazione forte⁴⁹.

La critica risalente che le sinistre sollevano in ordine al suffragio indiretto riguarda il problema dello schiacciamento delle minoranze politiche che esso comporta⁵⁰. Nel caso in cui tale suffragio sia utilizzato per l'elezione di una Camera la cui rappresentanza si ricompone su fattori territoriali e non di partito dovrebbe attenuare quella preoccupazione e dovrebbe far rientrare quell'inconveniente in una più ampia valutazione dei costi e dei benefici del sistema elettorale. La scelta a favore di un'elezione indiretta, quando il collegio degli elettori è composto dai rappresentanti delle istituzioni territoriali, produce eletti che esprimono una visione (comune) dei territori che rappresentano. In altre parole, l'elezione da parte di un collegio, quando anch'esso è radicato nel territorio, può contribuire alla difesa di interessi politici e territoriali comuni.

7. Il pasticciaccio brutto della rappresentanza incerta

Nonostante i tentativi di introduzione di una rappresentanza di tipo territoriale nella seconda Camera, il risultato è invece la creazione di un ibrido d'incerta natura.

Essa, infatti, presenta profili riconducibili a una rappresentanza politica, altri a quelli di una rappresentanza istituzionale e alcuni conciliabili con l'esistenza di una rappresentanza territoriale⁵¹. Ancora una volta, come in assemblea costituente, questo punto nodale non è stato sciolto. Allora l'elezione su "base regionale" conferì una mera parvenza di rappresentanza territoriale, ma che nella sostanza nascondeva una natura politico-partitica, identica a quella che risiedeva nella Camera dei Deputati.

Si guardava con sospetto alla rappresentanza territoriale perché evocava non solo un pluralismo di origine medioevale, ma s'identificava con la forma parlamentare delle origini, ancora legata a un mandato imperativo e, di fatto, priva dei connotati propri della rappresentanza politica, libera, universale e a tutela degli interessi della Nazione⁵². Questa visione permase

⁴⁹ Come ha efficacemente illustrato L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in *federalismi.it*, 18/2015, 7-8. Si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010, 207 ss.

⁵⁰ G. FERRARA, *Art. 55, Commentario della Costituzione*, cit., 14 ss.

⁵¹ Come ha affermato N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, 4/2016.

⁵² Si rinvia alle suggestive pagine di F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie*

anche in tempi successivi, sebbene l'evoluzione della rappresentanza politica portò a includere tra le sue *species* anche la rappresentanza territoriale, che resta a tutti gli effetti una rappresentanza politica⁵³ perché il soggetto rappresentato è pur sempre il popolo sovrano e i suoi cittadini scelti però non (soltanto) in base di un criterio demografico (una testa, un voto), ma anche a un criterio legato a un riferimento spaziale o identitario (residenza, appartenenza a istituzioni territoriali). Non si può dunque assimilare la rappresentanza territoriale a una rappresentanza degli interessi perché la selezione dei rappresentanti opera su criteri diversi: precostituiti, eguali per tutti (residenza, luogo di nascita, ecc.) nella rappresentanza territoriale, discrezionali quali l'appartenenza a una categoria o a una classe sociale per ciò che riguarda la rappresentanza degli interessi. È però difficile superare l'*idée reçue* che vede nella rappresentanza territoriale il risorgere di particolarismi e di differenziazioni che la rappresentanza politica è riuscita storicamente a superare. Ciò spiega i tentennamenti, le mescolanze tra vari tipi di rappresentanza in seno alla seconda Camera che non portano alla valorizzazione delle identità territoriali⁵⁴. Si perde così l'occasione di rappresentare nella seconda Camera il territorio come elemento che non solo rappresenta le peculiarità locali, ma che è anche strumento che unifica un popolo e costituisce uno degli elementi sui quali si fonda la sua identità. La funzione d'integrazione e di consolidamento dell'unità nazionale anche attraverso un dialogo tra le parti territoriali che compongono la Repubblica sono due finalità cui la riforma avrebbe dovuto tendere. Invece, in base al dettato dell'art. 55, ultimo comma, come novellato dal testo di riforma, si parla in modo più generico di rappresentanza «delle istituzioni territoriali» e di forme di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi delle Regioni. La prima difficoltà risiede nella valorizzazione di

territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale, in AA. VV., *Un Senato delle Autonomie per l'Italia federale*, cit., 49 ss. e si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, in *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, a cura di S. Bonfiglio, cit., spec. 159 ss.

⁵³ Dello stesso avviso, A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, cit., 7 ss. e F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali*, cit., 61 s.

⁵⁴ «Al fondo dovrebbe esservi la volontà di attribuire rilievo politico alle organizzazioni intermedie, di legare il carattere libero del sistema al principio dell'autonomia, di configurare come intrinsecamente legittime istanze fondate sul particolarismo dei corpi costituenti la Repubblica, di riconoscere come elemento costitutivo della democrazia il costante confronto fra interesse generale della Nazione ed interessi particolari coltivati all'interno di essa», così F. BERTOLINI, *Le funzioni delle camere (art. 55 cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 6.

tutte le istituzioni territoriali che, di fatto, svolgono compiti diversi, diverse funzioni e differenti gradi di autonomia. Le stesse finalità cui tendono tali enti autonomi potrebbero essere anche incompatibili tra di loro. Meglio sarebbe stata una valorizzazione delle sole Regioni che, a loro volta, avrebbero avuto il compito di integrare e valorizzare gli enti minori del proprio territorio. Inoltre la rappresentanza delle istituzioni territoriali potrebbe essere intesa come un'indiretta valorizzazione non tanto dei territori in sé, quanto dei partiti e delle politiche locali. Ciò, di per sé, non costituirebbe un problema, poiché i partiti restano un anello di congiunzione fondamentale tra il rappresentante e il rappresentato anche quando si tratta di rappresentanza territoriale. Tuttavia la preoccupazione è di diversa natura e riguarda la qualità dei nostri partiti a livello locale che non sono riusciti finora a creare politiche rispondenti alle esigenze dei territori e sganciate da quelle nazionali. In quella formula, pertanto, si potrebbe rintracciare l'ennesimo tentativo di ricondurre il Senato verso politiche centraliste e di comporlo in modo da recuperare una rappresentanza legata al sistema dei partiti nazionali. In questo modo, però, non si soddisfa l'esigenza più profonda e più urgente del nostro sistema politico e costituzionale attuale, ossia la richiesta d'integrazione della rappresentanza politica⁵⁵.

Il testo della riforma anche in altri punti sembra andare in un'altra direzione, diversa se non opposta a quella che cerca forme d'implementazione della rappresentanza e che provino a dare voce ai diversi modi di essere del cittadino del mondo globale: il suo radicamento territoriale e una rappresentanza locale che metta in luce anche gli aspetti identitari della sua vita che lo rassicura e gli conferisce un radicamento in un contesto come quello attuale fluido e incerto. La previsione del divieto di mandato imperativo anche al Senato rende più debole quel legame tra istanze locali e centrali in favore di quelle partitiche. In presenza di un mandato imperativo, l'eletto si trova nella condizione di dover difendere le direttive locali e territoriali, cercando nel Senato accordi e maggioranze che corrispondano alla difesa di quegli interessi specifici, che possono essere raggiunte sia mediante accordi tra partiti sia tra diverse aree geografiche che hanno a cuore uno stesso interesse (si pensi alla questione delle trivelle petrolifere insediate in alcune parti dell'Italia, che ha unito più Regioni di diversa collocazione geografica e partitica allo scopo di smantellarle nel più breve tempo possibile e che le ha unite contro le scelte governative). In quel caso un Senato di rappresentanza territoriale avrebbe potuto comporre il conflitto senza che fosse necessario il ricorso al *referendum* abrogativo. La rappresentanza

⁵⁵ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014.

territoriale avrebbe favorito la ricerca di alleanze trasversali tra le Regioni senza necessariamente differenziarle per collocazione geografica, in base a criteri demografici o per maggioranze politiche.

Anche la presenza nel collegio senatoriale di figure “spurie”, quali i senatori a vita che non rappresentano né i territori, né le loro istituzioni, diluisce la forma di rappresentanza territoriale senza nemmeno conferirgli una più forte connotazione politica. Nel migliore dei casi, i senatori nominati possono essere considerate figure di alto profilo, chiamate a rinforzare il sentimento di unità nazionale, ma senza una vera e propria funzione in un Senato di rappresentanza.

Contribuiscono, inoltre, come già accennato in precedenza, alla negazione della rappresentanza territoriale sia la mancata instaurazione di un suffragio indiretto, sia la incoerente ripartizione dei seggi tra le Regioni, che segue un criterio misto o ponderato, che è la sommatoria di un criterio demografico e uno istituzionale, nel quale, però l'elemento demografico prevale. Se è vero che la rappresentanza territoriale ha come oggetto non il nudo territorio in sé, il mero elemento geografico, la porzione di terra circoscritta sul quale vige un ordinamento, ma c'è rapporto tra quest'ultimo e la popolazione che su di esso abita, vive e con esso s'identifica, è corretto che nella ripartizione dei seggi si adotti un criterio ponderato e che prenda in considerazione oltre al territorio anche la popolazione, così come il progetto di riforma ha provveduto a fare.

Tuttavia, nulla vietava di comporre la rappresentanza al Senato seguendo un criterio territoriale forte, prevedendo una rappresentanza eguale per ogni Regione e distribuendo così un numero di seggi eguale a ciascuna delle venti Regioni (e alle due Province autonome). Si sarebbe trattato di una forzatura, ma volta a imporre senza mezzi termini e senza indugi una forma estrema di rappresentanza territoriale. Questo di per sé non avrebbe automaticamente garantito un miglior funzionamento o una maggiore efficienza del Senato e anzi si sarebbe esposta la seconda Camera alle critiche di coloro che ritengono che solo le forme di stato federali possano utilizzare tali ripartizioni dei seggi. Non è questa la sede per confutare la tesi che vede una netta separazione e una facile distinzione tra sistemi federali e regionali, quel che qui interessa è che la rappresentanza eguale di ogni regione avrebbe conferito una spinta maggiore a una capacità di alleanza trasversale tra i territori regionali, volta a superare le più semplici alleanze partitiche⁵⁶. Questa soluzione non è scevra da altre possibili

⁵⁶ Sull'efficacia della rappresentanza eguale si ricorda il noto dibattito sul *The federalist* n. 62 : «III. The equality of representation in the Senate is another point, which, being evidently the result of compromise between the opposite pretensions of the large and the

critiche, avanzate persino da studiosi di Paesi nei quali la rappresentanza eguale è adottata al Senato⁵⁷.

8. Osservazioni finali

È difficile una valutazione complessiva della riforma per ciò che riguarda le modifiche apportate al Senato. Quest'ultimo si trasforma in una Seconda Camera che non esercita più una funzione legislativa paritaria, se non su alcuni tipi di legge e su alcune materie, ma che svolge soprattutto una funzione di stimolo e di riflessione nell'ambito del Parlamento. Laddove la funzione legislativa non è bicamerale, sembrerebbe facilmente superabile l'apporto del Senato e ciò conferma che il Senato è destinato a svolgere soprattutto altri tipi di funzioni, la cui importanza, ampiezza e specificità saranno oggetto di futura valutazione. A dire il vero, la funzione primaria dei Parlamenti dovrebbe ancora consistere nella potestà legislativa e l'attribuzione di altre funzioni non può certo colmare quella lacuna⁵⁸. Tuttavia, è innegabile che le funzioni di cui il Senato dovrebbe essere investito, ai sensi del nuovo art. 55 Cost., sono molteplici e si sostanziano in funzioni di raccordo e di valutazione, che rappresentano un'indiscutibile novità

small States, does not call for much discussion. If indeed it be right, that among a people thoroughly incorporated into one nation, every district ought to have a proportional share in the government, and that among independent and sovereign States, bound together by a simple league, the parties, however unequal in size, ought to have an equal share in the common councils, it does not appear to be without some reason that in a compound republic, partaking both of the national and federal character, the government ought to be founded on a mixture of the principles of proportional and equal representation. But it is superfluous to try, by the standard of theory, a part of the Constitution which is allowed on all hands to be the result, not of theory, but "of a spirit of amity, and that mutual deference and concession which the peculiarity of our political situation rendered indispensable." A common government, with powers equal to its objects, is called for by the voice, and still more loudly by the political situation, of America. A government founded on principles more consonant to the wishes of the larger States, is not likely to be obtained from the smaller States. The only option, then, for the former, lies between the proposed government and a government still more objectionable. Under this alternative, the advice of prudence must be to embrace the lesser evil; and, instead of indulging a fruitless anticipation of the possible mischiefs, which may ensue, to contemplate rather the advantageous consequences which may qualify the sacrifice».

⁵⁷ F.E. LEE, B.I. OPPENHEIMER, *Sizing up the Senate. The unequal consequences of equal representation*, Chicago-London, 1998.

⁵⁸ Ritiene che lo scambio non debba essere visto come una forma di compensazione M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 4.

e che secondo alcuni studiosi possono essere considerate funzioni di controllo in senso lato, tipiche delle esperienze anglosassoni e legate a forme di responsabilità diffusa o di *accountability* nei confronti del Governo, le quali possono essere esercitate anche in assenza del rapporto fiduciario⁵⁹ e che fanno del Senato una Camera complessa e poliedrica.

Le funzioni di raccordo tra lo Stato e le autonomie non destano perplessità trattandosi della funzione più connaturata a un Senato che rappresenta le istituzioni territoriali, anche se la composizione e la distribuzione dei seggi, come visto, potrebbero rendere meno efficace il raccordo stesso. La novità consiste, invece, nel raccordo tra queste, lo Stato e l'Unione europea che costituisce una prima costituzionalizzazione del *multilevel government*, oltre che un'esplicitazione del principio di sussidiarietà non già orizzontale, ma verticale. Il Senato partecipa alla formazione all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione cui concorre alla pari della Camera dei Deputati. Queste ultime disposizioni sono direttamente mutuata dalla normativa comunitaria e contenute nei Protocolli dei Trattati UE sul ruolo dei Parlamenti, per cui nulla aggiungono alle competenze senatoriali⁶⁰. È indubbio però che emerge un ruolo nuovo per il Senato, specializzato nell'esame della fase ascendente e discendente degli atti normativi e delle politiche dell'Unione⁶¹ e più in generale concentrato sulle politiche comunitarie e sulla loro attuazione nei livelli nazionali e subnazionali di governo⁶².

L'impressione generale però è che, al di là delle formule, si stia immaginando una più generale sperimentazione riconducibile a un'idea di una Camera che non legifera, controlla, ma solo mediante l'esercizio di un controllo che non implica responsabilità politica, che svolge una generica attività di studio e di riflessione.

Il messaggio sembra piuttosto rivolto all'altra Camera per suggerire verso quale modello essa dovrà tendere, sulla falsariga dei Parlamenti di stampo anglosassone, ove è il Governo che svolge prioritariamente la funzione d'indirizzo politico.

⁵⁹ Che il Senato sia messo nella condizione di esercitare nuove forme di controllo diffuso e di notevole rilievo si è espresso M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, cit., 1. Ritene che tali nuove funzioni siano riconducibili a nuove forme di controllo P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in *Forum sul d.d.l. "Renzi Boschi"*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, cit., 57 ss.

⁶⁰ F. BERTOLINI, *Le funzioni delle camere (art. 55 cost.)*, cit., 21.

⁶¹ E. ALBANESI, *Il nuovo Senato e i raccordi con l'Unione europea*, in *Forum sul d.d.l. "Renzi Boschi"*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, cit., 73 ss.

⁶² C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo senato in riferimento all'adesione della repubblica all'unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

Che, infatti, il Senato possa svolgere l'ingente quantitativo di funzioni e di controlli che il testo di riforma gli assegna – e stando alle scarse disposizioni del testo di riforma – sembra altamente improbabile. A meno che non intervengano in modo incisivo e innovativo i regolamenti del Senato a prevedere un'attività intensa e frequente e un alacre lavoro nelle Commissioni e in seduta plenaria, il testo della riforma sembra svuotarsi di effettiva concretezza. Non risulterà agevole, infatti, la conciliazione e la composizione tra norme a volte confliggenti tra di loro. Penso alle disposizioni che prevedono l'elezione di senatori impegnati prioritariamente nelle funzioni politiche locali per le quali sono stati direttamente eletti e percepiscono delle indennità e norme che conferiscono alla seconda Camera poteri e funzioni di altissimo profilo tecnico e politico, che richiederebbero tempo e competenza di cui questo Senato non dispone.

Abstract

La riduzione dei poteri del Senato rappresenta il cuore, ma anche la parte più discussa del progetto di riforma costituzionale. Tutto ciò in linea con una storia del bicameralismo che in Italia ha trovato una scarsa legittimazione e soluzioni di compromesso di natura politica che hanno oscurato i possibili vantaggi di un modello parlamentare bicamerale.

La soluzione adottata dalla riforma *in itinere* compie gli stessi errori di allora: non chiarisce quale rappresentanza debba prevalere tra quella istituzionale e quella territoriale, non sceglie tra elezione diretta o indiretta dei senatori, ma ne differenzia per la prima volta le funzioni e sgancia il Senato dal circuito fiduciario. Il vero problema risiede nel fatto che alla carica di senatori accedono sindaci e consiglieri regionali il che renderà difficile il funzionamento di un organo costituzionale che richiede un impegno a tempo pieno, soprattutto viste le innumerevoli e delicate funzioni che dovrebbe essere chiamato a svolgere.

Giovanni Piccirilli*

La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?

SOMMARIO: 1. Bicameralismo non (più) “paritario” e funzione legislativa – 2. Alcune questioni nominalistiche connesse alla pluralizzazione dei procedimenti – 3. Le specificità del procedimento paritario – 3.1 I contenuti *ex art. 70*, primo comma, Cost. – 3.2 L’incrocio tra procedura e contenuti: la peculiarità dell’“oggetto proprio” e i meccanismi posti a sua garanzia – 3.3 Ma l’“oggetto proprio” è anche necessariamente “esclusivo”? L’ineludibile osmosi tra gli ambiti di legislazione paritaria – 4. Le “altre” leggi – 5. L’intesa tra i Presidenti delle Camere per la definizione delle questioni di competenza e il possibile ruolo degli apparati serventi nella sua migliore funzionalità: una proposta – 6. Conclusioni. I prodotti dei nuovi procedimenti legislativi: si accresce e si diversifica il “gruppo di tipi” del livello primario delle fonti

1. Bicameralismo non (più) “paritario” e funzione legislativa

Le modifiche alle modalità di esercizio della funzione legislativa costituiscono uno dei pilastri principali del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016. Insieme agli interventi sul Titolo V (tesi, in particolare, a un ulteriore ripensamento dell’allocazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni), infatti, è il «superamento del bicameralismo paritario» a costituire il principale perno intorno al quale ruota l’intera revisione del testo costituzionale. A sua volta, lo stesso «superamento del bicameralismo paritario» è stato variamente percorso, riferendo ora il “superamento” al bicameralismo *tout court* (essenzialmente, nella capacità di accordare e revocare la fiducia al Governo, in relazione al quale si opta in maniera netta per l’intervento della sola Camera dei deputati¹), ora alla natura paritaria del bicameralismo medesimo, tanto

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli.

¹ ... ma non solo, anche la dichiarazione di guerra e il conferimento al Governo dei poteri necessari di cui all’art. 78 Cost., non prevedendo il ricorso allo strumento legislativo,

che il Senato della Repubblica mantiene a vario titolo una partecipazione (o un “concorso”) differenziata nella natura e nel grado a seconda dei singoli casi considerati.

Nell’ambito di questo mutato quadro complessivo, l’art. 10 del testo di legge costituzionale interviene a sostituire il vigente art. 70 Cost., delineando un quadro completamente nuovo della disciplina costituzionale sulla funzione legislativa e anticipando novità ulteriori recate dalla successiva novella all’art. 72 Cost.².

Prima di addentrarsi nell’analisi di tali innovazioni, sembra opportuno anticipare tre considerazioni di carattere generale, che saranno poi variamente riprese nel corso della trattazione.

Anzitutto potrebbe discutersi a chi debba ricondursi la titolarità della funzione legislativa, e in particolare se questa possa ancora essere riferita al Parlamento nel suo complesso o, eventualmente, alla sola Camera dei deputati. In quest’ultima direzione sembrano infatti indirizzare l’interprete i commi quarto e quinto (terzo periodo) dell’art. 55 Cost., che appunto intervengono a “intestare” la funzione legislativa alla sola Camera dei deputati, limitando il ruolo del Senato ad un mero “concorso” nella stessa funzione³.

In secondo luogo, è evidente l’estrema crescita “dimensionale” dell’art. 70 Cost. dalla versione vigente a quella novellata⁴, a riprova di una disciplina

possono essere ricondotti alla titolarità della sola Camera dei deputati, senza titolo alcuno per il Senato di intervenire.

² M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di G. Guzzetta e G. Scaccia, Napoli, 2016, 67 s., spec. 68, considera appunto «la regolamentazione costituzionale del procedimento legislativo [come] una variabile dipendente della riforma del bicameralismo». In termini non dissimili, S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 885 s.

³ Art. 55, quarto comma, Cost.: «La Camera dei deputati [...] esercita [...] la funzione legislativa». Quinto comma, terzo periodo: «[Il Senato della Repubblica c]oncorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione [...]». Significativamente, R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014, confina il ruolo del Senato nel procedimento legislativo a livello meramente “endoprocedimentale”. In maniera non dissimile, U. DE SIERVO, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, in *Questione giustizia*, 2/2016, 69 s., parla di «potere legislativo di norma solo eventuale e sollecitatorio» da parte del Senato.

⁴ Da più parti si è infatti notato il passaggio da 9 a 439 parole e la sequenza di 173 vocaboli prima del punto nell’elenco degli oggetti presente allo stesso primo comma. Cfr. D. PRETINI, *Referendum costituzionale, la “legge oscura” che può diventare la nuova Carta: rigonfia di parole e di frasi infinite*, in *Il fatto quotidiano*, 26 luglio 2016, ove anche una serie di riferimenti a opinioni di giuristi e linguisti sullo stesso testo.

costituzionale sul procedimento legislativo assai più dettagliata. Nei primi commenti di ricostruzione sistematica delle innovazioni introdotte dalla novella costituzionale vi è stato un (anche godibile) gioco alla conta delle varianti procedurali previste dal nuovo testo costituzionale – arrivando ad enumerarne anche nove diverse⁵ – ma che tuttavia sembra contribuire solo fino a un certo punto alla comprensione del “futuro” del procedimento legislativo⁶. La pluralizzazione dei procedimenti⁷ e, in qualche modo, l’aumento del grado di dettaglio delle disposizioni costituzionali sul punto⁸ sembrano piuttosto costituire il fisiologico portato della differenziazione del bicameralismo all’interno del procedimento legislativo, che conduce al passaggio da un unico procedimento per qualsiasi tipo di prodotto legislativo a una differenziazione a seconda dei contenuti o dei tipi di leggi interessate⁹.

Infine, a mutare notevolmente non sono solo la quantità e il dettaglio della disciplina costituzionale sul procedimento legislativo, ma anche il rapporto tra questa e l’autonomia regolamentare delle Camere¹⁰, che per

⁵ Una panoramica completa dei diversi procedimenti prefigurati dagli artt. 70 e 72 Cost., come modificati dal disegno di legge di revisione costituzionale – nonché delle ulteriori varianti procedurali relative ai progetti di legge di iniziativa popolare, alla “attivazione” da parte del Senato ex art. 71, secondo comma, Cost., ecc. – è offerta da E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 203 s.

⁶ Cfr. M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit., 68, nota 7, il quale richiama i tratti “quasi caricaturali” di alcuni dei primi commenti al nuovo art. 70.

⁷ P. ZUDDAS, *La produzione legislativa: tra creatività e complessità*, in *Referendum costituzionale: uno sguardo d’insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, a cura di P. Costanzo, in *Giurisprudenza italiana. Gli Speciali*, Torino, 2016, 203, il quale enfatizza il passaggio «dal singolare al plurale» del procedimento legislativo.

⁸ Da un punto di vista completamente diverso, E. CHELI, *La riforma può aggravare i nostri difetti costituzionali*, apparso sul *Corriere della Sera* del 12 giugno 2016, 24, auspicava invece che la differenziazione procedurale tra i diversi procedimenti legislativi fosse rimessa integralmente ai regolamenti parlamentari. Anche questa prospettiva, se consentito, suscita qualche perplessità, se non altro al fine di offrire almeno la possibilità alla Corte costituzionale di intervenire a sanzionare le violazioni dei principi che ispirano le disposizioni costituzionali sull’*iter legis* che, se rimesse ai regolamenti parlamentari, divengono di assai più difficile censura.

⁹ Per una ricostruzione delle varianti procedurali alla luce della sistematica complessiva della revisione costituzionale v. N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condizionabili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, in *Astrid Rassegna*, 12/2016, il quale accenna all’«inevitabile allungamento dell’art. 70 della Costituzione» (ivi, I s.).

¹⁰ Sul punto, A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, in *Astrid Rassegna*, 14/2016.

altro vengono ora ad essere interessate da rinvii “individualizzati” ai singoli regolamenti di Camera e Senato. Se infatti in precedenza vi era un’unica menzione esplicita dei regolamenti parlamentari in relazione alla modalità di approvazione delle leggi (contenuto all’art. 72, primo comma, Cost.), ora le disposizioni costituzionali che fanno riferimento alla fonte regolamentare sono notevolmente cresciute nel numero e sembrano aver anche cambiato “natura”. Nel regime originario l’autonomia parlamentare aveva un ruolo tendenzialmente residuale rispetto a quanto non direttamente disposto dal testo costituzionale (che anzi, poneva vincoli diretti a quella stessa autonomia, finanche nell’individuare le soglie numeriche ai fini della rimessione alla sede ordinaria nei casi di procedimenti abbreviati); ora invece il testo costituzionale “rinvia” ben 13 volte a un completamento da effettuarsi da parte dei regolamenti parlamentari¹¹, individuando anche ambiti specifici ed esclusivi per il regolamento della Camera e per quello del Senato¹².

2. Alcune questioni nominalistiche connesse alla pluralizzazione dei procedimenti

Nel dibattito sui contenuti del testo di legge costituzionale approvata in seconda deliberazione lo scorso 12 aprile 2016 sono state avanzate diverse ipotesi definitorie al fine di identificare i diversi prodotti (e i diversi procedimenti) legislativi previsti dal nuovo articolo 70 della Costituzione.

¹¹ G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel “voto a data certa”*, in *Astrid Rassegna*, 10/2016, 1, ne conta 12, tra i quali, a quanto risulta, dovrebbero però essere compresi anche quelli che permangono dal testo vigente.

¹² A mo’ di panoramica: art. 63: cause di limitazione nell’accesso alle cariche interne al Senato in ragione dell’esercizio di funzioni di governo regionali o locali; art. 64: diritti delle minoranze (Camera e Senato), statuto delle opposizioni (Camera); art. 70: modalità di sollevazione delle questioni di competenza ai fini dell’intesa tra presidenti (sesto comma); modalità con cui il Senato svolge attività conoscitive e interviene su documenti e atti all’esame della Camera (settimo comma); art. 71: seguito delle iniziative legislative popolari; art. 72: conferma del rinvio ai regolamenti rispetto alla disciplina dell’*iter legis* per i procedimenti legislativi paritari (primo comma) e “estensione” ai procedimenti non paritari, con rinvii diversi per Camera (nuovo secondo comma) e Senato (nuovo sesto comma); conferma del rinvio per la disciplina dei procedimenti abbreviati (terzo comma); conferma su pubblicità lavori in commissione (quarto comma); introduzione di un nuovo rinvio, riferito al solo regolamento della Camera, relativo al procedimento con voto “a data certa” (ultimo comma).

In via prevalente si è fatto ricorso alla distinzione (sicuramente efficace dal punto di vista retorico, specie in una fase nella quale alla analisi scientifica si accosta una necessaria divulgazione dei contenuti, indispensabile al fine della illustrazione del testo) tra “leggi bicamerali” e “leggi monocamerali”, individuando, con le prime, quelle che necessitano dell’approvazione di entrambe le Camere e, con le seconde, quelle in relazione alle quali la volontà della Camera dei deputati può comunque imporsi anche dinanzi a un diniego espresso del Senato¹³.

Tali locuzioni, ancorché sicuramente efficaci dal punto di vista espositivo, risultano tuttavia alquanto imprecise. È di immediata evidenza come *tutte* le leggi possano essere considerate (almeno potenzialmente) “bicamerali”, in quanto, anche negli ambiti nei quali può prevalere la posizione della Camera dei deputati, non esistono restrizioni assolute alla capacità del Senato di intervenire e di influenzare la definizione dei contenuti, benché in maniera non definitiva.

Tuttavia, posto che negli ambiti diversi dall’art. 70, primo comma, Cost. la effettiva partecipazione del Senato alla definizione dei contenuti della decisione sarà desumibile solo in concreto, sembrerebbe forse corretto impostare la questione non (tanto) dal punto di vista della titolarità della decisione, quanto piuttosto da quello del rapporto reciproco tra le due Camere. Il richiamo alla titolarità della funzione finisce anzi per essere addirittura fuorviante, posto che lo stesso art. 70 Cost. utilizza espressioni diverse tra il primo e il secondo comma: nel primo comma vi è una disposizione chiaramente attributiva della funzione legislativa alle due Camere (per altro, collettivamente, come si vedrà) limitatamente a una serie di ambiti specificamente individuati¹⁴, mentre al secondo comma ci si limita a enunciare la capacità della Camera di definire l’approvazione delle leggi

¹³ Cfr., tra gli altri, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 203 s.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 765 s. P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di “oggetto proprio”, clausola di “sola abrogazione espressa” e “riserva di procedimento” per le leggi bicamerali*, in *federalismi.it*, 5/2016. La dizione, in realtà, sembra “importata” (o comunque utilizzata anche) dai dossier di documentazione elaborati dai servizi parlamentari, cfr. già prima dell’avvio della discussione del testo poi giunto ad approvazione, la Nota breve del Servizio studi del Senato dal titolo *Le leggi bicamerali nei Paesi a bicameralismo differenziato*, n. 17, dicembre 2013, disponibile all’indirizzo <www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739495.pdf> (ultimo accesso 03.11.2016).

¹⁴ Art. 70, primo comma, Cost.: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere [...] *soltanto* per le leggi [...]» (corsivo aggiunto).

diverse da quelle menzionate al primo comma¹⁵, e dunque riferendosi piuttosto alle modalità di esercizio della funzione legislativa che non alla sua titolarità¹⁶.

Inoltre, ulteriori incertezze interpretative sembrano levarsi nella lettura dell'art. 55 Cost. già richiamato in precedenza, laddove si attribuisce dapprima l'esercizio della funzione legislativa alla sola Camera dei deputati (quarto comma), e poi la (mera) "partecipazione" del Senato alla stessa, «nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione» (quinto comma, terzo periodo). Oltre alla evidente contraddizione tra il quarto comma dell'art. 55, da un lato, e il primo comma dell'art. 70, dall'altro (attributivi della medesima funzione a soggetti diversi: la sola Camera nel primo caso, entrambe le Camere, seppur limitatamente alle materie indicate, nel secondo), risulta difficile conciliare il ruolo del Senato prefigurato nell'art. 55, quarto comma, Cost., con quello poi previsto dal successivo art. 70, primo comma. Più che di mera "partecipazione" in quest'ultimo caso dovrebbe parlarsi di piena (co-)titolarità insieme alla Camera¹⁷. In ogni caso, appare evidente che le asimmetrie redazionali appena segnalate debbano essere composte in favore dell'art. 70, alla luce del criterio della specialità, dinanzi alla generalità delle disposizioni di cui all'art. 55, finalizzate a una (ambiziosa) identificazione e distribuzione delle funzioni parlamentari¹⁸.

¹⁵ Art. 70, secondo comma, Cost.: «Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati».

¹⁶ Avvertono tale problematica, sin dal titolo, ma optando per soluzioni che non risultano condivisibili, da un lato S. STALIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, cit., 885 s., e dall'altro M. MIDIRI, *Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?*, in *federalismi.it*, 11/2016, 6 (il quale parla di «legge monocamerale salvo richiamo del Senato»). Più descrittiva, ma forse preferibile, è la dizione «leggi a prevalenza Camera», ultimata da N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., e da T. GUARNIER, *Le leggi a «prevalenza camera» nel disegno di revisione costituzionale. Alcune sintetiche considerazioni*, in *federealismi.it*, 12/2016.

¹⁷ Cfr. M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, in *Gruppodipisa.it*, 1, nonché 3, ove qualifica questa parte della funzione legislativa come «l'ultimo e unico elemento di bicameralismo paritario lasciato dal disegno di legge costituzionale».

¹⁸ Inoltre, potrebbe essere di qualche ausilio all'interpretazione dell'art. 55 Cost. anche ricordare come su di esso agisse l'art. 1 del testo giunto ad approvazione. Dunque i suoi contenuti vanno intesi anche in considerazione della loro specifica collocazione all'inizio della discussione parlamentare e, dunque, per la loro caratteristica sistematica di fornire un indirizzo all'intero testo. Del resto, in una fase storica caratterizzata da emendamenti "premissivi di principio", la ricerca di anticipare e concentrare nelle prime votazioni gli indirizzi generali da seguire nel prosieguo dell'esame sembra essere diventata una ordinaria modalità di gestione dello stress decisionale (sul punto, sia consentito rinviare

Una volta che si è esclusa una categorizzazione dei procedimenti sulla base della controversa titolarità della funzione, è possibile quindi raggiungere lo stesso fine considerando piuttosto il rapporto reciproco tra le due Assemblee in vista della definizione dei contenuti dell'atto. Da questo punto di vista, potrebbe essere forse semplicistico, ma non per questo errato, limitarsi a individuare il procedimento di cui all'art. 70, primo comma, Cost. come "paritario"¹⁹, derivando da ciò una definizione negativa per gli ulteriori procedimenti (quelli dell'art. 70, commi da secondo a quinto, Cost.) che possono appunto essere sinteticamente descritti come "non paritari". I procedimenti di cui ai commi da secondo a quinto, infatti, possono essere tutti ricondotti a una matrice razionale tendenzialmente unitaria, per altro resa esplicita dalla clausola residuale del secondo comma, ove si esplicita appunto l'approvazione da parte della Camera dei deputati. Così è possibile definire il procedimento di cui all'art. 70, terzo comma, Cost. come "non paritario generale"²⁰ e quelli dei commi successivi²¹ come sue declinazioni in ragione degli specifici oggetti sottesi (rispettivamente, la "clausola di supremazia"²² e la legge di bilancio).

a G. PICCIRILLI, *Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, curato insieme a N. Lupo, Bologna, 2016, 179 s.). A riprova di quanto indicato, si consideri che proprio il quinto comma dell'art. 55 Cost., descrittivo delle funzioni del Senato, è stato oggetto di una procedura siffatta durante l'esame del testo presso il Senato nell'autunno del 2015, con l'approvazione dell'emendamento 1.203, a firma del senatore Cociancich, che ricorreva a una tecnica redazionale tale da essere posto in votazione in precedenza rispetto alla massima parte delle ulteriori proposte presentate, determinando la preclusione di un elevato numero di emendamenti, alcuni dei quali da votare a scrutinio segreto (cfr. A.S., XVII legislatura, res. sten. 1° ottobre 2015, 48).

¹⁹ Utilizza locuzioni diverse, ma che risultano ugualmente condivisibili 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 *Amministrazioneincammino.it*, ottobre 2015, spec. 12 s., dove descrive il procedimento ex art. 70, primo comma, Cost. come "codecisione legislativa". Lo stesso A. utilizza invece la dizione di «procedimento legislativo bicamerale paritario», alla luce di una impostazione non dissimile da quella qui accolta, in *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit., 77.

²⁰ Cfr. L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 2015, 286, il quale parla di «procedimento di carattere generale».

²¹ ... o di ulteriori articoli della Costituzione, v. *infra* al par. 4.

²² Sull'uso dell'espressione "clausola di supremazia" in relazione al meccanismo introdotto dall'art. 70, quarto comma, Cost., come novellato, cfr. E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *issirfa.cnr.it*, settembre 2014, spec. alla nota 2, del quale si condividono pienamente le cautele rispetto all'accostamento a istituti "assonanti" di diritto straniero, e, allo stesso tempo,

In alternativa, si potrebbe sottolineare come la variabile determinante che distingue i diversi procedimenti sia costituita appunto dal ruolo del Senato, non tanto rispetto alla sua capacità in concreto di partecipare alla definizione dei contenuti, quanto alla possibilità che il procedimento si concluda con o senza un suo esplicito assenso. In questa seconda ipotesi i prodotti legislativi potrebbero essere classificati in relazione al tipo di partecipazione del Senato, in quanto “necessaria” (in corrispondenza con il procedimento paritario) o meramente “eventuale” (negli altri casi), o ancora, nelle forme che si vedrà, «automatica, ma non determinante» (per i due procedimenti individuati dai commi quarto e quinto dell’art. 70 Cost.).

Infine, potrebbe essere non del tutto fuori luogo enfatizzare come la residualità del procedimento qui definito come “non paritario” (o a partecipazione “eventuale” del Senato) corrisponda in realtà alla generalità dei casi (e anzi alla stragrande maggioranza della futura legislazione parlamentare), salve le esclusioni specificamente individuate dall’art. 70, primo comma, Cost., o dalle ulteriori disposizioni costituzionali richiamate *supra*. Dunque, si potrebbe invertire la prospettiva – non senza qualche apprezzabile praticità – sottolineando come quello dei commi secondo e terzo dell’art. 70 Cost. possa essere considerato il procedimento “ordinario” (specchio di un bicameralismo ormai asimmetrico)²³, mentre quello “paritario” sia invece un procedimento “rinforzato”, alla luce del ruolo esercitato appunto dal Senato in dissonanza rispetto a quello che lo stesso ramo del Parlamento generalmente riveste.

3. *Le specificità del procedimento paritario*

Il procedimento paritario di approvazione delle leggi *ex art. 70*, primo comma, Cost. si presenta, almeno all’apparenza, in continuità con le modalità di approvazione delle leggi previste dalle disposizioni costituzionali vigenti, recando poi una serie non secondaria di peculiarità indicate nel

l’apprezzamento per la valenza esplicativa della locuzione.

²³ Così, con accenti non sempre uniformi, A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, it, 2/2014, 1; M. MIDIRI, *Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?*, cit., 6; P. ZUDDAS, *La produzione legislativa: tra creatività e complessità*, cit.; inoltre, G. SCACCIA, *Audizione innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 27 luglio 2015, 12-13, usa la definizione di procedura «ordinaria con prevalenza della Camera», prevista «per la generalità delle leggi».

secondo periodo dello stesso comma.

La permanenza del richiamo all'esercizio "collettivo" della funzione legislativa da parte delle due Camere per gli oggetti enumerati nel primo periodo sembrerebbe fondare una lettura in senso continuista²⁴. Certamente la posizione del Senato nell'approvazione delle leggi *ex art.* 70, primo comma, Cost. è pienamente paritaria rispetto a quella della Camera dei deputati, non soltanto nel senso che esso ugualmente contribuisce alla definizione dei contenuti della legge approvanda modificandone il testo (non limitandosi esclusivamente a deliberare "proposte di modifica", come invece avviene negli altri procedimenti), ma anche che può esso stesso avviare la discussione del testo (art. 72, primo comma, Cost.). Inoltre, nello stesso procedimento bicamerale è inoltre possibile per il Senato opporre una propria inattività *sine die* ove non ritenesse di procedere, senza che vi siano rimedi procedurali accessibili dall'altro ramo del Parlamento né al fine di sollecitare l'esame, né per poterne prescindere.

In senso più analitico, riprendendo la tradizionale quadripartizione in fasi del procedimento legislativo, quello paritario di cui all'art. 70, primo comma, Cost. non segnala peculiarità di rilievo relativamente alla fase di iniziativa (esercitabile anche dai singoli senatori), né rispetto all'istruttoria in Commissione. Anzi, in relazione a quest'ultima è opportuno segnalare come rimanga inalterata la disposizione fondativa dell'obbligatorietà dell'esame in Commissione, in tutti gli ambiti menzionati all'art. 70, primo comma, Cost.²⁵ e che da essa se ne ricavi, in conseguenza, la necessità dell'organizzazione del Senato in Commissioni, il cui ruolo istruttorio rimane richiesto (e garantito) in maniera immutata nel novelato contesto costituzionale, lasciando tuttavia non poche incognite circa le modalità di organizzazione interna del Senato²⁶.

Identica continuità con il regime costituzionale vigente è riscontrabile

²⁴ Sulla valorizzazione dell'art. 70 Cost. originario, e in specie del valore dell'avverbio "collettivamente" al fine di sottolineare la parità tra le due Camere nel procedimento legislativo v. N. LUPO, *Articolo 70*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, II, Torino, 2006, spec. 1342 s.

²⁵ Art. 72, primo comma, Cost.: «Ogni disegno di legge di cui all'articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale».

²⁶ Ulteriore incognita è costituita, ovviamente, dal numero di Commissioni permanenti nel "nuovo" Senato, rispetto al quale R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 4/2016, 10, ritiene "presumibile" una riduzione. Inoltre, sul tema sia consentito rinviare a G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

per la fase costitutiva della decisione, che anche al Senato può essere deferita – con le esclusioni materiali specificate – anche a una Commissione, benché sia assente il vincolo di composizione in proporzione ai gruppi parlamentari (che rimane invece alla Camera dei deputati). Anzi, oltre alla perduranza delle disposizioni relative all’approvazione in Commissione in sede deliberante, si aggiunge una piccola modifica che riconosce nel testo costituzionale anche la possibilità di procedere in sede redigente (o meglio, di trasformare in tal senso la sede deliberante)²⁷. Ad ulteriore riprova della sostanziale continuità tra procedimento paritario dell’art. 70, primo comma, Cost. riformato e procedimento legislativo a costituzione vigente, si segnala che l’ulteriore innovazione costituita dal procedimento con il c.d. “voto a data certa”, di cui all’art. 72, ultimo comma, Cost.,²⁸ non è accessibile per le leggi paritarie²⁹.

Quanto, infine, alla fase integrativa dell’efficacia, non si registrano novità di rilievo in relazione ai prodotti del procedimento “paritario” salvo nel caso – in realtà abbastanza remoto, almeno dal punto di vista pratico – di disegni di legge di conversione di decreti-legge vertenti su materie di cui al primo comma dell’art. 70 (per i quali si prevede la possibilità di una proroga di trenta giorni del termine di decadenza, nel caso di rinvio presidenziale *ex art. 74 Cost.*³⁰) e in quello della legge elettorale per il Senato, prevista dall’art. 57, sesto comma, Cost. In relazione a quest’ultima si prevedono innovazioni sia “a regime”, sia nell’immediato ove tale legge fosse (approvata

²⁷ Art. 72, quarto comma, Cost.: «[I regolamenti parlamentari p]ossono altresì stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. [...]».

²⁸ Sul punto v. E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, a cura di A. Cardone, Napoli, 2014, 301 s.; F.S. MARINI, *Il voto a data certa (art. 72, comma 7, Cost.; art. 39, comma 9, l. cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., 121 s.

²⁹ ... nonché, in realtà, anche per alcune categorie di leggi non paritarie come le leggi elettorali, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e indulto e di cui all’art. 81, sesto comma, Cost.

³⁰ Sul punto, D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d’urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, giugno 2015, spec. 6, nonché A. CELOTTO, G. PISTORIO, *La decretazione d’urgenza (art. 77 Cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., 193 s.

e) promulgata nella stessa legislatura dell'entrata in vigore della revisione costituzionale, relativamente all'accesso al giudizio di costituzionalità³¹.

3.1 I contenuti ex art. 70, primo comma, Cost.

Passando dal procedimento di approvazione delle leggi paritarie agli oggetti che richiedono l'attivazione di tale procedimento, possono evidenziarsene, nel complesso, sedici, che a loro volta sembra utile riassumere in quattro principali macroaree³²:

- I) ordinamento degli enti locali³³ e ambiti di relazione con gli enti territoriali³⁴;
- II) (strettamente collegato al precedente) misure concernenti direttamente

³¹ In materia sono già apparsi diversi contributi, tra cui v. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 39 s. e L. BARTOLUCCI, *Il giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2014, spec. 20 s. Sul tema, già prima della definizione del testo della revisione costituzionale, v. M. CROCE, *Sull'opportunità dell'introduzione di un ricorso diretto e preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, cit., 289 s.

³² Gli stessi oggetti di cui all'art. 70, primo comma, Cost. sono ricondotti invece a sei "ambiti" distinti nella ricostruzione proposta da M.A. ORLANDI, *Alcune osservazioni sul procedimento legislativo e il ruolo del Senato*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli e L. Trucco, Torino, 2015, 99 s., spec. 113 s., la quale ritiene di mantenere distinte in un ambito separato le leggi sulle minoranze linguistiche, per il particolare rilievo che queste hanno nelle due province autonome (nonché alla luce del nuovo art. 117, terzo comma, Cost.), come pure ritiene di distinguere le leggi relative agli enti regionali da quelle relative agli enti locali. Se consentito tuttavia, la pur opportuna differenziazione tra leggi di interesse locale e leggi di interesse regionale rischia però di sezionare in maniera eccessivamente analitica un ambito che, proprio sulla base della funzione di raccordo esercitata dallo stesso Senato, sembrerebbe opportuno mantenere quanto più possibile integrato.

³³ *I.i)* ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; *I.ii)* ordinamento di Roma capitale, di cui all'articolo 114, terzo comma, Cost.

³⁴ *I.iii)* differenziazione delle competenze legislative tra le Regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 116, terzo comma; *I.iv)* casi e forme per l'esercizio del potere estero delle Regioni, di cui all'articolo 117, nono comma, Cost.; *I.v)* principi generali per l'attribuzione del patrimonio degli enti territoriali, di cui all'articolo 119, sesto comma, Cost.; *I.vi)* procedure affinché l'esercizio del potere sostitutivo sia conforme ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, e casi di esclusione degli amministratori territoriali quando sia accertato lo stato di grave dissesto finanziario, di cui all'articolo 120, secondo comma, Cost.; *I.vii)* distacco di Comuni ad altra Regione, di cui all'articolo 132, secondo comma, Cost.

- o indirettamente la composizione, l'elezione e lo *status* dei componenti del Senato (che in prospettiva sarà in massima parte composto da consiglieri regionali e sindaci³⁵);
- III) relazioni con l'Unione europea³⁶;
- IV) infine, in via residuale, attuazione di specifiche disposizioni costituzionali ulteriori, comunque di interesse trasversale tra i vari livelli di governo, attinenti alla partecipazione popolare e alla tutela delle minoranze linguistiche³⁷.

Sembra possibile rintracciare un qualche filo conduttore tra le quattro macroaree appena menzionate, essendo tutte in qualche modo collegate ad alcune delle funzioni non legislative attribuite al Senato ai sensi dell'art. 55, quinto comma, Cost., in particolare in relazione alla funzione di "racordo" con gli enti territoriali, da un lato, nonché tra questi, lo Stato e l'Unione europea, dall'altro³⁸. Da un ulteriore punto di vista, si tratta comunque di leggi di diretta attuazione della Costituzione. Tra l'altro in un'ottica meramente redazionale – non dimenticando le criticità già richiamate – si segnala tuttavia una apprezzabile opera di consolidamento da parte del legislatore costituzionale nel confezionamento dell'art. 70, primo comma, Cost., in quanto si è evitato di lasciare altrove nel testo ulteriori disposizioni che richiamassero il procedimento paritario senza che fossero già ricomprese nell'elenco di cui all'art. 70, primo comma, Cost. Di conseguenza, tale elenco può essere considerato pienamente tassativo.

³⁵ *II.i*) casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, Cost.; *II.ii*) modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori, nonché della loro sostituzione in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale, di cui all'articolo 57, sesto comma, Cost.; *II.iii*) principi fondamentali dei sistemi di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché dei relativi emolumenti, di cui all'articolo 122, primo comma, Cost.

³⁶ *III.i*) norme generali, forme e termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; *III.ii*) autorizzazione alla ratifica dei trattati europei, di cui agli articoli 80, secondo periodo, e 87, ottavo comma, Cost.; *III.iii*) modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti normativi dell'UE (nonché modalità di esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inadempienza), di cui all'articolo 117, quinto comma, Cost.

³⁷ *IV.i*) tutela delle minoranze linguistiche; *IV.ii*) referendum popolari; *IV.iii*) altre forme di consultazione di cui all'articolo 71 Cost.

³⁸ Tuttavia si v., criticamente, U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, spec. 4, il quale sottolinea l'assenza di una «precisa e apprezzabile linea istituzionale» che riconduca a coerenza i vari ambiti tematici di legislazione bicamerale.

Per completezza, deve segnalarsi come l'art. 70, primo comma, Cost. menzioni tra gli oggetti rimessi al procedimento paritario anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale. In realtà, tale accostamento suscita qualche perplessità, se non altro, per la riconduzione *tout court* della revisione costituzionale alla funzione legislativa, secondo uno schema concettuale non unanimemente accettato in dottrina. In ogni caso, già il testo vigente dell'art. 138 Cost. (che resta inalterato ad esito della revisione costituzionale) "intesta" a entrambe le Camere il procedimento di revisione costituzionale, per cui l'ulteriore affermazione dello stesso concetto nell'art. 70 risulta ridondante. Inoltre, sarebbe stato forse preferibile mantenere distinte le sedi di disciplina della funzione legislativa e della revisione costituzionale, se non altro al fine di rimarcare come la seconda sia posta a presidio della rigidità costituzionale, proprio in senso distintivo rispetto alle forme e alle procedure del procedimento legislativo³⁹.

3.2 L'incrocio tra procedura e contenuti: la peculiarità dell' "oggetto proprio" e i meccanismi posti a sua garanzia

Elemento peculiare, che coniuga la dimensione procedurale a quella contenutistica delle leggi "paritarie", è l'indicazione di un "oggetto proprio", presidiato altresì dal vincolo di abrogazione solo in forma espressa mediante atti approvati secondo un identico procedimento.

La "proprietà" dell'oggetto e la assunzione a livello costituzionale di regole sulla normazione richiedenti la necessaria abrogazione espressa sembrano porre le basi per una netta distinzione tra le leggi approvate mediante il procedimento paritario e le "altre" leggi risultanti da procedimenti diversi. Tale distinzione finisce per accomunare le due categorie unicamente nel *nomen iuris*, distinguendole però, se non altro, quanto agli ambiti di competenza se non anche rispetto alla forza passiva. La previsione di domini separati per i diversi procedimenti legislativi (e la conseguente impossibilità per le leggi approvate mediante procedimenti diversi di modificare le leggi bicamerali) sembrerebbe aprire la strada a una innovativa stratificazione del novero delle fonti legislative⁴⁰, da più parti

³⁹ Cfr. P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali*, cit., 9; M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit., 80.

⁴⁰ Tale stratificazione, in qualche modo già inaugurata con l'introduzione, da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012, della legge di cui all'art. 81, sesto comma, Cost. (su cui N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata" o "organica"*, in *Dalla*

auspicata nei dibattiti e negli studi preparatori⁴¹.

In via preliminare, sembra opportuno ricostruire il modo in cui la previsione relativa all'esistenza di un "oggetto proprio" per le leggi paritarie, nonché le ulteriori disposizioni poste a presidio di essa, sono state introdotte nel corso dell'esame parlamentare⁴², anche per sottolineare come esse siano frutto del dibattito parlamentare (e di proposte avanzate da singoli deputati), non essendo state a loro tempo incluse nell'originario disegno di legge governativo.

La disposizione contenente la locuzione "oggetto proprio" è stata introdotta a mezzo di un subemendamento⁴³, presentato in relazione all'emendamento 10.22 Giorgis (Pd), che ha condotto alla riscrittura di ampie parti dell'art. 10 del disegno di legge, modificativo dell'art. 70 Cost. Anche a seguito dell'approvazione di ulteriori subemendamenti, lo stesso emendamento Giorgis ha modificato significativamente la lista di materie per le leggi necessariamente bicamerali, nonché tempi e meccanismi di raccordo tra Camera e Senato in relazione agli ulteriori procedimenti di cui ai commi secondo e seguenti. Tra l'altro, è interessante notare come il parere iniziale del Governo sull'emendamento principale fosse negativo e che invece, alla luce dei subemendamenti approvati sia poi stato mutato in favorevole, mentre il relatore (Fiano, Pd), inizialmente altrettanto contrario, si è rimesso all'Assemblea⁴⁴.

crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di Studi di Varenna, Milano, 2013, 425 s.), è resa ulteriormente variegata dall'inserimento del sindacato di costituzionalità preventivo in relazione alle leggi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, previsto in via generale dall'art. 73 Cost., come modificato dall'art. 13 del disegno di legge costituzionale in discussione, nonché in sede di prima applicazione, per le leggi elettorali vigenti al momento dell'entrata in vigore della stessa legge costituzionale, in forza della disposizione transitoria presente al suo art. 39, comma 11.

⁴¹ Si pensi, ad esempio, alla categoria delle leggi espressamente qualificate come "organiche" inserita tra le proposte contenute nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita presso il Dipartimento per le riforme costituzionali nell'ambito del Governo Letta (Capitolo secondo "Procedimento legislativo", punti 2 e seguenti), che includeva, oltre alla legge di cui all'ultimo comma dell'art. 81 Cost., la legge elettorale e quelle relative all'organizzazione e al funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'ordine giudiziario.

⁴² La discussione sull'art. 10 del disegno di legge è rinvenibile in A.C., XVII leg., res. sten. 11 febbraio 2015, 318 s.

⁴³ Si tratta del subemendamento n. 0.10.22.2, a firma del deputato De Menech (Pd).

⁴⁴ Cfr. A.C., XVII leg., res. sten. 11 febbraio 2015, 323. Per completare il discorso, è utile ricordare anche un ulteriore subemendamento approvato in relazione allo stesso emendamento Giorgis, il n. 0.10.22.3 a firma del deputato Marco Di Maio (anch'egli Pd), che ha

In altra sede si è avuto modo di approfondire le prospettive sullo sviluppo del sindacato sui vizi formali della legge in ragione del requisito dell'oggetto proprio⁴⁵. Qui invece si intende indagare l'impatto del medesimo requisito sul procedimento di approvazione delle leggi *ex art. 70*, primo comma, Cost., come pure sul regime da esso derivante per gli atti conseguenti.

L'idea di un "oggetto proprio" sembra presupporre una finalizzazione univoca di ciascun atto legislativo che sia soggetto a procedimento paritario, con anche "ambizioni" di consolidamento della legislazione approvata in relazione a ciascuna delle disposizioni costituzionali elencate nell'art. 70, primo comma, Cost. Tale finalizzazione univoca – che non può non trovarsi apprezzabile, almeno negli intendimenti – lascerebbe presupporre una sostanziale omogeneità del singolo provvedimento legislativo, nel quale ci si dovrebbe limitare non solo a inserire esclusivamente disposizioni relative alle materie bicamerali, ma anche ad affrontare una e una soltanto di esse. Si vedrà, tuttavia, come tale aspirazione rischi di rimanere frustrata alla luce di una simulazione di un caso di applicazione concreta.

Il concetto di "oggetto proprio" richiama inoltre l'analoga locuzione attualmente presente in diverse disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti (anche se alle volte denominata nella prassi "contenuto proprio"). La nozione regolamentare di "oggetto proprio", spesso accompagnata dal richiamo alla "legislazione vigente", discende da un modello procedurale seguito a cavallo tra gli anni '80 e '90 (tanto che risultano più o meno superate le identificazioni nominalistiche degli atti considerati) e tende a definire il perimetro per il procedimento di esame di alcuni progetti di legge specificamente individuati, quali i disegni di legge finanziaria e di bilancio⁴⁶, i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica⁴⁷, i disegni di legge "comunitaria"⁴⁸, in relazione ai quali vengono ulteriormente ristretti i canoni di ammissibilità delle proposte emendative⁴⁹.

inserirlo l'attuale sesto comma dell'art. 70, ove si rimanda alla intesa tra i Presidenti delle Camere la risoluzione di eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti (sul quale si v. *infra*).

⁴⁵ G. PICCIRILLI, "Oggetto proprio" delle leggi previste dal "nuovo" articolo 70 della Costituzione in via di revisione, in *Rassegna parlamentare*, 2016, 69 s.

⁴⁶ Artt. 121, comma 5, reg. Camera e 128, comma 6, reg. Senato.

⁴⁷ Artt. 123-*bis* reg. Camera e 126-*bis* reg. Senato.

⁴⁸ Artt. 126-*ter*, comma 4, reg. Camera, e 144-*bis*, comma 4, reg. Senato.

⁴⁹ Sul tema v. già alla fine degli anni '80, P. DE IOANNA, *Legge finanziaria e procedure parlamentari: una prima verifica*, in *Il Consiglio di Stato*, 1987, 101 s., nonché successivamente N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in

La “proprietà” di oggetto, dunque, starebbe a significare una specificità materiale degli atti (e dunque una loro tendenziale omogeneità interna) che non può non avere riflessi nel rispettivo procedimento di formazione, almeno nel senso di richiedere in sede di “attuazione” regolamentare della revisione costituzionale specifici istituti finalizzati a presidiare la alterità del procedimento paritario (e, viceversa, la “inaccessibilità” di alcuni oggetti agli ulteriori procedimenti), stante l’innovazione costituita appunto dall’esistenza di uno specifico “appiglio” nel testo costituzionale che ne marca la specificità.

L’ambizione di consolidamento degli ambiti elencati all’art. 70, primo comma, Cost. (nonché quella di omogeneità interna a ciascun singolo atto ad essi relativo) sembra essere rafforzata dall’ulteriore previsione per cui le leggi approvate mediante il procedimento paritario possono essere modificate, abrogate e derogate, solo il forma espressa e da leggi approvate mediante il medesimo procedimento. Se quest’ultima parte risulta forse ridondante⁵⁰, non configurandosi gli estremi per una sorta di «riserva di legge formale bicamerale»⁵¹, è opportuno invece soffermarsi sul rapporto tra proprietà di oggetto e vincoli di modifica espressa. Tale rapporto infatti sembra configurarsi in maniera strumentale, ponendo i vincoli posti al legislatore paritario come atti a garantire il fine del mantenimento dell’oggetto proprio⁵².

La reale valenza della clausola di modifica espressa sembra doversi valorizzare anzitutto in relazione agli atti approvati mediante procedimenti paritari che potessero porsi in violazione ad essa, anziché rispetto ad atti approvati mediante procedimenti diversi che puntassero a intervenire in ambiti materiali loro preclusi. Se anche si può discutere circa la effettiva capacità per una legge “paritaria” di modificare implicitamente la disciplina previgente in materia, almeno in attesa della pronuncia di incostituzionalità per

Quaderni costituzionali, 1999, 523 s.

⁵⁰ Sul punto si concorda con E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 211.

⁵¹ *Contra* D. DE LUNGO, *Il nuovo “statuto” delle leggi bicamerali: la clausola di abrogazione, modifica e deroga espressa; l’oggetto proprio; la (presunta) riserva di legge formale bicamerale (art. 70, comma 1, ult. per., Cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., 107 s., spec. 118, il quale, pur sostenendo tale ipotesi, ne riconosce un significativo ridimensionamento finanche in ulteriori disposizioni del testo di riforma, a partire dalla interazione negli ambiti materiali dell’art. 70, primo comma, Cost. da parte di atti con forza di legge.

⁵² Cfr. P. ZUDDAS, *La produzione legislativa: tra creatività e complessità*, cit.

violazione della clausola (costituzionale) di modifica espressa⁵³, assai più arduo è immaginare che ciò possa avvenire per una legge approvata secondo il procedimento non paritario. Appare improbabile che quest'ultima possa intervenire a modificare, per altro implicitamente, una legge vigente approvata secondo il procedimento paritario, *i*) violando così la divisione di ambiti materiali tra i due procedimenti, *ii*) invadendo l'oggetto proprio di un ambito ad essa precluso (in quanto richiedente un diverso procedimento fondato su un coinvolgimento necessario e paritario del Senato), e *iii*) ignorando la sua clausola di modifica espressa. Appare improbabile, almeno nel senso che esisterebbero numerosi strumenti e momenti per evitare che ciò accada, all'interno del procedimento legislativo come pure al di fuori di esso (e, anzitutto, mediante un controllo in sede di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica).

3.3 Ma l' "oggetto proprio" è anche necessariamente "esclusivo"? L'ineludibile osmosi tra gli ambiti di legislazione paritaria

Si è detto che una certa interpretazione della "proprietà" di oggetto delle leggi approvate secondo il procedimento paritario potrebbe condurre a ritenere non soltanto l'infungibilità di tale procedimento rispetto alla possibilità di veicolare oggetti relativi all'ambito della legislazione "non paritaria", ma anche a presupporre una sostanziale omogeneità necessaria del singolo atto legislativo approvato ai sensi dell'art. 70, primo comma, Cost. Se anche questa prospettiva risulta auspicabile, si proverà ad accennare di seguito ad almeno un caso che condurrebbe a smentire (o comunque a relativizzare) l'approccio appena ipotizzato, suggerendo l'impossibilità di una interpretazione a tal punto rigida della proprietà dell'oggetto della legge da impedire la "osmosi"⁵⁴ tra ambiti distinti tra quelli elencati all'art. 70, primo comma, Cost.

È noto che nel corso dell'esame parlamentare è stata approvata una modifica al testo tale per cui l'elezione dei senatori-consiglieri regionali da parte dei Consigli regionali debba avvenire «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi»⁵⁵, inserendo così elementi che richiamano una partecipazione

⁵³ P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali*, cit., 5.

⁵⁴ Ivi, 6.

⁵⁵ Art. 57, quinto comma, Cost.: «La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte

diretta dei cittadini al procedimento di elezione di una parte cospicua dei senatori (sono esclusi infatti i senatori-sindaci, i senatori di nomina presidenziale e i senatori di diritto).

Ebbene, si ritiene che tale modifica abbia determinato la necessaria compenetrazione tra due oggetti menzionati all'art. 70, primo comma, Cost., rendendo estremamente difficile la piena definizione della disciplina elettorale per il nuovo Senato (che richiede una legge paritaria, ai sensi dell'art. 57, sesto comma, Cost.) senza un contestuale intervento sui principi fondamentali in materia di sistema elettorale regionale (che analogamente richiede una legge paritaria, ai sensi però del diverso addentellato di cui all'art. 122, primo comma, Cost.).

Provando ad esplicitare quanto appena accennato, ci si riferisce al fatto che la clausola per cui l'elezione dei senatori debba avvenire «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» si riferisce, al contempo, a due momenti elettorali diversi, soggetti a discipline e competenze legislative differenti⁵⁶.

Per un primo profilo, essa menziona «le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi», che va necessariamente ricondotto non già all'elezione dei senatori (di competenza esclusiva statale *ex art. 57, sesto comma, Cost.*, da esercitarsi mediante una legge paritaria *ex art. 70, primo comma Cost.*) quanto piuttosto al momento elettorale dei Consigli regionali, il cui sistema di elezione resta – *ex art. 122, primo comma, Cost.*, sul punto in maniera invariata rispetto al regime costituzionale vigente – di competenza regionale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». Tra l'altro, il titolo competenziale di cui all'art. 122 Cost., risulta l'ultimo «superstite» della competenza concorrente (o ripartita) ad esito della revisione costituzionale, almeno nelle forme previste in precedenza⁵⁷.

Al contrario, è la «conformità» a tali scelte (e l'interpretazione da dare a tale «conformità») che risulta rientrare a pieno titolo nella disciplina elettorale del Senato strettamente intesa, ossia sulla «modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i

espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma».

⁵⁶ Il punto è stato oggetto di analisi in un ulteriore contributo, al quale sia concesso di rinviare: P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, in *federalismi.it.*, 16/2016.

⁵⁷ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *issirfa.cnr.it*, settembre 2014.

consiglieri [regionali]» di cui all'art. 57 Cost.⁵⁸.

In sintesi, appare impossibile definire compiutamente il sistema elettorale del Senato (di cui alla legge bicamerale prevista dall'art. 57, sesto comma), senza intervenire *contestualmente* – e non solo in maniera coordinata – sulla ulteriore disciplina di principio dei sistemi elettorali regionali (di cui alla diversa legge bicamerale di cui all'art. 122, primo comma). Il *puzzle* conseguente alla disposizione per cui i Consigli regionali eleggono i senatori tra i propri componenti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» non sembra possibile sciogliersi altrimenti che valorizzando le “scelte” degli elettori all'interno di disposizioni di principio *ex* 122 riferite ai sistemi elettorali regionali, a loro volta integrate reciprocamente con l'ulteriore disciplina circa la “conformità” a tali scelte nel momento elettorale interno ai consigli finalizzato alla elezione dei Senatori (questo da ricondursi all'ambito di cui all'art. 57).

Se quanto appena esposto risulta condivisibile, allora deve escludersi – alla prova dei fatti – la possibilità di interpretare la proprietà dell'oggetto delle leggi da approvarsi mediante procedimento paritario nel senso di impedire la compresenza al loro interno di più ambiti tematici elencati all'art. 70, primo comma, primo periodo, Cost.

4. Le “altre” leggi

Al di fuori degli oggetti menzionati all'art. 70, primo comma, primo periodo, Cost., le “altre leggi” sono approvate – ai sensi del successivo secondo comma – dalla Camera dei deputati.

Il ricorso a una categoria dichiaratamente residuale potrebbe far sorgere qualche dubbio circa la correttezza della riconduzione al suo interno anche di oggetti, ambiti materiali e singole leggi che, pur non essendo ricomprese nell'elencazione (come si è visto, tassativa) del primo comma, trovano invece una specifica menzione in ulteriori disposizioni della Costituzione nelle quali si rimanda all'approvazione da parte della sola Camera dei deputati. La menzione specifica in una disposizione costituzionale ulteriore potrebbe

⁵⁸ Una interpretazione parzialmente differente delle stesse disposizioni è offerta dal modello di proposta di legge elettorale per il Senato elaborato dagli allievi del XXVII corso ISLE, presentata da A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato: la proposta elaborata dagli allievi del XXVIII Corso ISLE*, in *Osservatorio Costituzionale, Rivista AIC*, 23 giugno 2016.

infatti, per un certo verso, essere letta come derogatoria del procedimento delineato dall'art. 70, terzo comma, Cost., ove si disciplinano i tempi e le modalità di intervento del Senato nel procedimento di approvazione di tali "altre leggi" per le quali l'esercizio della funzione non è inteso come "collettivo". Dunque, seguendo una simile impostazione, se ne potrebbe derivare l'esclusione assoluta di qualsiasi intervento del Senato in ambiti come le leggi di amnistia e indulto, di cui all'art. 79 Cost., come pure le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (diversi da quelli relativi all'UE), di cui all'art. 80 Cost., nonché per la legge prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost.⁵⁹ Al contrario, la riconduzione alle forme (e ai prodotti) del procedimento legislativo sembra chiaramente riconoscere una possibilità di intervento del Senato, in ragione proprio della clausola di residualità utilizzata ai commi secondo e terzo dell'art. 70 Cost., ferme restando le tempistiche, le modalità, nonché il (limitato) potenziale di influenza formale nella definizione della decisione⁶⁰, che in via definitiva spetta comunque alla Camera.

Nella categoria residuale sono ricompresi anche i prodotti delle due varianti procedimentali esplicitate nello stesso art. 70, commi quarto e quinto, Cost., relative alla "invasione" dell'ambito di competenza regionale a tutela della unità giuridica o economica della nazione⁶¹, nonché le leggi di bilancio annuale. Queste due ipotesi prevedono un coinvolgimento del Senato più che necessario, automatico, ma in entrambi i casi è comunque assicurata la prevalenza della Camera nella definizione della decisione, anche a fronte dell'eventualità che lo stesso Senato resti, nella pratica, inerte⁶².

⁵⁹ Sul punto v. T. GUARNIER, *Le leggi "a prevalenza Camera" nel disegno di revisione costituzionale. Alcune sintetiche considerazioni*, cit., spec. 3, che accenna alla questione pur senza entrarvi nel dettaglio.

⁶⁰ E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, spec. 141 s., ritiene che la posizione del Senato risultante dal quadro complessivo della revisione costituzionale conduca a "puntare" piuttosto sulle funzioni non legislative al fine di «inventare un ruolo effettivo ed efficace» per lo stesso organo.

⁶¹ Sul punto la dottrina è divisa tra i sostenitori della scelta del legislatore di revisione costituzionale di mantenere comunque una prevalenza della Camera nel procedimento in parola (tra cui E. GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Italian Papers on federalism*, 3/2015) e coloro che invece avrebbero ritenuto necessaria un ruolo pienamente paritario del Senato sul punto (così U. DE SIERVO, *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, spec. 10).

⁶² M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit., 83 s. qualifica la partecipazione del Senato nei due procedimenti in parola come "necessaria" alla luce della mancanza di una richiesta di attivazione analoga a quella del procedimento generale *ex*

Venendo ai tratti differenziali del procedimento non paritario rispetto a quello descritto *supra*, alcune particolarità sembrano emergere già dalla fase di iniziativa. La necessità che gli “altri” disegni di legge siano presentati e discussi presso la Camera dei deputati⁶³ e, parallelamente, l’assenza di esplicite riduzioni del potere di iniziativa legislativa dei senatori nelle stesse materie (stante l’invarianza dell’art. 71, primo comma, Cost.) condurrebbero a ritenere che i senatori possano presentare proposte di legge anche su materie soggette ad approvazione “non paritaria”, destinandole tuttavia all’attenzione della Camera dei deputati. Inoltre, nelle materie rimesse al procedimento non paritario, il nuovo secondo comma dell’art. 71 Cost. prevede la possibilità per il Senato (collettivamente, a maggioranza assoluta) di «richiedere alla Camera dei deputati di procedere all’esame di un disegno di legge» (evidentemente, già presentato nell’altro ramo del Parlamento da parte uno dei soggetti che ne hanno diritto). Benché alcuni abbiano visto in tale istituto una vera e propria “iniziativa del Senato”⁶⁴, il fatto che lo stesso Senato richieda alla Camera di “proced[ere] all’esame” di un testo sembra escludere che si tratti di un testo nuovo elaborato dal Senato, che per altro necessiterebbe comunque di una iniziativa precedente. Al contrario, sembra corretto leggere l’istituto in parola come una forma di “sollecito” di un ramo del Parlamento nei confronti dell’altro, magari proprio in relazione a iniziative legislative presentate dai senatori ma vertenti su oggetti per i quali è precluso l’avvio dell’esame in Senato.

Quanto alle fasi istruttoria e costitutiva, si registra lo “sdoppiamento” del riferimento ai regolamenti parlamentari da parte dell’art. 72 Cost.: per la Camera si mantiene una struttura analoga a quanto è previsto in generale per il procedimento “paritario” (a sua volta in continuità con il testo vigente)⁶⁵, a dimostrazione della piena titolarità del procedimento di decisione; diversamente, per il Senato, in relazione al procedimento

art. 70, terzo comma, Cost.

⁶³ Art. 72, commi primo e secondo, Cost.: «Ogni disegno di legge di cui all’articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera [...]. Ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati [...]».

⁶⁴ Così A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, cit., 3. M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit., 73, ritiene invece che le due ipotesi non siano alternative tra loro.

⁶⁵ Art. 72, primo comma, Cost.: «Ogni disegno di legge di cui all’articolo 70, primo comma, presentato a una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale». Art. 72, secondo comma: «Ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale».

“non paritario”, ci si limita a rinviare al regolamento per la disciplina delle «modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell’articolo 70»⁶⁶, senza riferimento alcuno alla fase di approvazione in quanto riservata all’altro ramo del Parlamento.

Va infine ricordata, senza tuttavia poter approfondire oltre, l’innovazione relativa alla fase integrativa dell’efficacia relativa alla legge elettorale per la Camera dei deputati che, pur essendo approvata secondo il procedimento “non paritario” segue, sul punto le stesse sorti richiamate *supra*⁶⁷ della legge elettorale per il Senato relativamente all’accesso al giudizio di costituzionalità.

5. L’intesa tra i Presidenti delle Camere per la definizione delle questioni di competenza e il possibile ruolo degli apparati serventi nella sua migliore funzionalità: una proposta

La pluralizzazione dei procedimenti legislativi fondata su una ripartizione degli oggetti presuppone l’esistenza di strumenti per la definizione delle questioni di competenza che venissero a verificarsi tra le due Camere. Tale strumento è individuato nell’intesa tra i Presidenti delle Camere, di cui all’art. 70, sesto comma, Cost.

Benché le forme, le procedure e forse la natura stessa di tale intesa dovranno essere meglio definite, e potrà aversene un’idea più chiara solo alla luce dell’esperienza, sembra possibile già ora affermare che dalla sua funzionalità dipenderà buona parte del rispetto delle previsioni costituzionali sul procedimento legislativo. Inoltre, una simile centralità dell’intesa sembra condurre verosimilmente, da una parte, a un (co-)protagonismo della Presidenza del Senato che appare forse discutibile alla luce della trasformazione dell’organo, nonché, in qualche modo, alla possibilità di tensioni non trascurabili tra Corte costituzionale e Presidenti di Assemblea⁶⁸, ove la prima rinvenisse negli esiti dell’intesa un “cattivo uso” del potere esercitato dai secondi, per non accennare alle ulteriori frizioni che potrebbero sorgere

⁶⁶ Così l’art. 72, sesto comma, Cost.

⁶⁷ V. al par. 3, spec. alla nota 27.

⁶⁸ In generale, nel senso di auspicare un maggiore spazio per strumenti negoziali di natura informale, simili alle intese in parola, tali da «enucleare una linea di opzioni interpretative generalmente valide» si v. D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 533 s.

in relazione all'intervento del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione.

Entrambe queste possibili direttrici non possono non preoccupare, specie in un contesto come quello recente, nel quale l'evoluzione del ruolo dei Presidenti delle Camere è andata sempre più verso una accentuazione dei tratti di politicità e protagonismo dei singoli⁶⁹, facendo contemporaneamente venir meno "irrimediabilmente" il fondamento della insindacabilità della gestione delle procedure in nome della "autogaranza" da parte delle forze politiche⁷⁰.

Dinanzi alla crescente politicità del ruolo dei Presidenti di Assemblea, che ha avuto il suo culmine con l'esperienza della Presidenza Fini, alla Camera, nella XVI legislatura, alcuni "rimedi" sono venuti anzitutto dallo stesso sistema politico, che ha consegnato le Presidenze di Assemblea della legislatura successiva a due "neofiti" della vita parlamentare e della politica in generale⁷¹, segnalando una volta di più come la prospettiva di una neutralizzazione della politicità delle Presidenze difficilmente si concili con un rafforzamento della loro autorevolezza e indipendenza.

Ai fini di una migliore comprensione del testo, è forse utile segnalare come la disposizione di cui all'art. 70, sesto comma, Cost. riprenda, alla lettera, una parte del testo presente nella delibera parlamentare sottoposta a referendum costituzionale nel 2006⁷². In quell'occasione, tuttavia, lo stesso enunciato era completato da una previsione ulteriore, che dichiarava «non sindacabile in alcuna sede» la decisione dei Presidenti⁷³.

⁶⁹ Da ultimi, sull'evoluzione del ruolo dei Presidenti di Assemblea, v. i volumi *La trasformazione del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, 2013, e *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, 2014. V., inoltre, F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, 337 s.

⁷⁰ Così M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*. Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Parma, 29-30 ottobre 2010), Napoli, 2012, 3 s.

⁷¹ V., per ulteriori approfondimenti sul tema, N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Introduzione. I percorsi delle riforme costituzionali nella XVII legislatura*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, cit., 13 s., spec. 30 s.

⁷² A.S. 2544-D, XIV leg., approvato in via definitiva dalle Camere il 16 novembre 2005 e non confermato dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. Tra l'altro, la disposizione citata era contenuta proprio all'art. 70, sesto comma, Cost. di quel testo.

⁷³ Inoltre, sempre nello stesso testo, si rinviava all'intesa tra i Presidenti delle Camere anche la definizione di «criteri generali secondo i quali un disegno di legge non può

Il precedente del 2006 evidenzia la consapevolezza, da parte del legislatore costituzionale di allora, circa l'esistenza di un problema relativo alla gestione di un procedimento legislativo parlamentare non più unico, ma ormai differenziato a seconda degli oggetti, e che perciò non permette la piena fungibilità tra i veicoli normativi all'esame delle Camere. Lo stesso testo segnala altresì come, almeno allora, si considerò insufficiente il rinvio all'intesa tra i Presidenti delle Camere al fine di ritenere sanati, a seguito di essa, eventuali vizi derivanti dal procedimento legislativo, richiedendosi perciò una disposizione di esplicita esclusione del sindacato della Corte costituzionale sul punto.

Si è riportata l'ipotesi contenuta nel testo del 2006 non certo per condividerla, quanto al contrario per segnalare come essa rappresenti forse il massimo tentativo di affermare l'autonomia della politica – benché con la significativa mediazione costituita dall'intervento dei Presidenti delle Camere – rispetto al possibile sviluppo di un sindacato di costituzionalità più pervasivo e puntuale sul procedimento legislativo. Quella lettura, oggi, risulta ulteriormente rigettata dall'affermazione, contenuta da ultima anche nella sentenza n. 1 del 2014, della inammissibilità delle zone franche del sindacato di costituzionalità. Appare infatti discutibile che l'intervento di una intesa tra i Presidenti possa escludere il successivo sindacato da parte della Corte costituzionale⁷⁴, in quanto così si finirebbe per comprimere la necessaria universalità del controllo di legittimità costituzionale, proprio in relazione ai procedimenti di formazione delle norme, e così finendo per accogliere quegli orientamenti giurisprudenziali che risultano generalmente meno condivisi e, in parte, "ripudiati" dalla stessa giurisprudenza successiva⁷⁵. Inoltre, non è condivisibile neanche l'affermazione per cui l'esclusione

contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi», nonché la possibilità per i Presidenti di designare 4 deputati e 4 senatori costituendo un Comitato paritetico al quale, eventualmente, poter deferire le questioni di competenza. Le decisioni di tale organo sarebbero state coperte da identica "insindacabilità". Sulla soluzione prevista dal testo del 2006 v. S. LABRIOLA, *La riforma delle procedure parlamentari nel quadro del nuovo bicameralismo*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, 619 s.

⁷⁴ Nello stesso senso v. G. TARLI BARBIERI, nel corso dell'audizione citata (p. 12 del testo pubblicato su *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2015); U. DE SIERVO, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, cit., 73; *contra*, M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel ddl Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, spec. 2 s.

⁷⁵ Ci si riferisce, in particolare al filone inaugurato dalla sent. n. 391 del 1995, nella quale la Corte finì per dichiarare che il rinvio ai regolamenti parlamentari contenuto nell'art. 72, primo comma, Cost., può consentire anche di disapplicare norme costituzionali relative alla votazione articolo per articolo. Sul punto, da ultimo, A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, cit.

dell'intervento della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità potrebbe non pregiudicare del tutto la legalità costituzionale, in quanto alla stessa Corte non sarebbe precluso il ripristino di quest'ultima in sede di conflitto di attribuzioni. Tale impostazione, infatti, sembra assumere l'ipotesi comunque presente come residuale, ossia il conflitto di attribuzioni, in qualità di via maestra per il ripristino della legalità costituzionale⁷⁶ e per di più rischia di sottostimare le differenze in termini di tempestività e di effetti delle decisioni tra le due sedi.

Da una ulteriore prospettiva, non soltanto sembra necessario negare in astratto che l'intesa tra i Presidenti delle Camere possa escludere dal sindacato di costituzionalità la legge approvata sulla base di essa per profili procedurali attinenti alla competenza delle due Camere. Allo stesso modo, deve escludersi che il rispetto dell'intesa nel procedimento di approvazione della legge possa costituire una "scriminante" in concreto rispetto ai rischi di invalidità procedurale dell'atto. Ove non si ragionasse in questa maniera, il paradosso sarebbe evidente: si finirebbe per attribuire una potenziale efficacia derogatoria delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo a uno strumento che appare già discutibile qualificare come vera e propria fonte del diritto, e che oltretutto risulta privo di qualsiasi principio o riferimento ispiratore tanto rispetto alle modalità per la sua formazione, quanto ai criteri per il suo esercizio⁷⁷.

Una formulazione alternativa dell'art. 70, sesto comma, Cost. rispetto a quella giunta ad approvazione era contenuta nel testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati e poi sostituita nel corso dell'esame in Assemblea nel corso del primo passaggio presso quel ramo del Parlamento. Nella formulazione della Commissione⁷⁸ era

⁷⁶ Sulla possibilità di accedere al conflitto di attribuzioni in relazione al mancato raggiungimento dell'intesa tra i Presidenti o, da parte di una minoranza, avverso le determinazioni raggiunte in quella sede, v. G. VOSA, *L'intesa tra Presidenti delle Camere sul limite materiale della competenza reciproca (art. 70, comma 6, Cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., 95 s., spec. 100 s.

⁷⁷ E non a caso, anche quando la Corte costituzionale ha ipotizzato (in astratto) che il rispetto delle regole parlamentari possa costituire una presunzione di costituzionalità del procedimento seguito, tale argomento è stato al limite utilizzato *ad adiuvandum* in sentenze di rigetto e mai come argomento principale in decisioni di accoglimento. Sul punto sia consentito rinviare a G. PICCIRILLI, *Osservazioni introduttive sul ruolo dei regolamenti parlamentari nell'argomentazione della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 553 s.

⁷⁸ ... risultante dall'approvazione dell'emendamento 10.116 dei relatori, come a sua volta modificato a seguito dell'approvazione dei subemendamenti 0.10.116.4 e 0.10.116.6, richiamati *supra*.

previsto che il procedimento per l'esame dei disegni di legge, da applicare sino alla pronuncia definitiva, fosse «*predeterminato* dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, sulla base dei criteri indicati dai rispettivi regolamenti». La formulazione della Commissione, benché non potesse comunque offrire soluzioni rispetto alle sempre possibili deviazioni procedurali e alla loro sanzione in sede di sindacato sui vizi formali, provava almeno a offrire una cornice del procedimento parlamentare di decisione legislativa all'apparenza maggiormente governabile. La predeterminazione del tipo di procedimento e, dunque, una più o meno rigida distinzione delle sue forme, avrebbe potuto chiarire la finalizzazione dello stesso sin dal suo avvio, conferendo una qualche stabilità all'impianto procedurale da applicarsi dall'inizio della trattazione ed escludendo che uno stesso *iter* potesse "cambiare natura" in corso d'opera, magari per effetto dell'approvazione di emendamenti o decisioni di stralcio⁷⁹.

Non è però da escludersi che la stessa soluzione proposta dal testo della Commissione avrebbe potuto generare critiche di natura ulteriore: l'individuazione dei regolamenti parlamentari come fonti per la delimitazione dei criteri per la predeterminazione dei procedimenti da seguire – e, dunque, per la composizione *ex ante* dei conflitti di competenza tra le due Camere – sarebbe in qualche modo risultata ugualmente impercorribile, in quanto avrebbe conferito a fonti monocamerale il compito di intervenire proprio nella delimitazione dei compiti di ciascuna Assemblea nei confronti dell'altra. Non a caso, sul punto, il richiamato testo contenuto nel testo del 2006, pure con le criticità segnalate, si riferiva appunto a una sede negoziale quali l'intesa tra i Presidenti.

Forse, solo l'unione dei due strumenti (quello negoziale e quello interno a ciascuna delle due Assemblee) potrebbe in qualche modo offrire una soluzione, ferma restando la competenza della Corte costituzionale a intervenire a sanzionare tanto le soluzioni adottate d'intesa tra i due Presidenti che si fossero rivelate in concreto violative dell'oggetto proprio (in quanto da esse sarebbero derivati vizi per inadeguatezza procedimentale o per disomogeneità rispetto ad esso), quanto le successive scelte dei singoli Presidenti, attuative della "predeterminazione" procedimentale conseguente all'intesa.

Provando però a "recuperare" nella pratica quanto invece il testo è andato perdendo nel corso dell'*iter* parlamentare, potrebbe essere di qualche interesse

⁷⁹ Anzi, l'esistenza di una predeterminazione procedimentale (che sarebbe venuta in rilievo in sede di assegnazione, ad esempio) avrebbe potuto costituire la base sulla quale motivare successive decisioni presidenziali di stralcio o di inammissibilità di proposte emendative incoerenti con essa.

accennare al supporto che le amministrazioni parlamentari potrebbero fornire allo strumento dell'intesa tra i Presidenti, specie nella prospettiva della convergenza tra gli apparati serventi dei due rami del Parlamento dettata dalle disposizioni finali del testo di revisione costituzionale⁸⁰.

Declinando questa prospettiva in relazione allo strumento dell'intesa – che, come si è visto, costituisce lo snodo fondamentale per assicurare la corretta ripartizione di oggetti nel procedimento legislativo prefigurato dalla riforma – sia consentito avanzare una modesta proposta che potrebbe forse consentire di mettere a sistema la pluralizzazione dei procedimenti (e le inevitabili questioni di competenza tra le due Camere che da essa potrebbero insorgere) con la prefigurata convergenza tra le amministrazioni parlamentari. Si potrebbe immaginare che l'intesa prevista dall'art. 70, sesto comma, Cost. sia percorsa non *una tantum* o con logiche eccezionalistiche o emergenziali in corrispondenza di doglianze di minoranze parlamentari che ritenessero violato il riparto di oggetti tra procedimenti in un singolo caso, quanto invece nella quotidianità dello svolgersi del procedimento legislativo, “accompagnando” ciascun atto di iniziativa legislativa sin dal suo esame di ricevibilità (da effettuarsi, appunto, d'intesa tra i due Presidenti), per poi proseguire nella gestione dell'*iter* parlamentare. L'esame di ricevibilità potrebbe valorizzare, magari con una adeguata base regolamentare tutta da crearsi, lo strumento dello stralcio, al fine di evitare l'avvio di procedimenti parlamentari di contenuto “misto”. La corretta gestione del procedimento di discussione potrebbe poi rafforzare quella scelta iniziale attraverso un rigoroso vaglio di ammissibilità delle proposte emendative, al fine di evitare che la eventuale omogeneità iniziale non sia poi perduta in via sopravvenuta.

L'apporto che le amministrazioni parlamentari potrebbero offrire in questa prospettiva è del tutto cruciale. Ad esempio, proprio nella prospettiva di creare “servizi comuni” annunciata dall'art. 40, comma 3, del testo di riforma, si potrebbero immaginare uffici a diretto supporto di ciascuna Presidenza di Assemblea, che lavorino in stretto contatto e coordinamento, preparando e supportando la fase negoziale di definizione delle questioni

⁸⁰ L'art. 40, comma 3, infatti, delinea l'orizzonte di una «integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari» anche mediante “servizi comuni”, nonché facendo ricorso all'«impiego coordinato di risorse umane e strumentali». Sul punto, v., favorevolmente, ma senza ignorarne i possibili limiti, si v. N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa “difensiva”, ma “opportuna”*, in *Riforme. Opinioni a confronto*, a cura di M. Bertolissi, Padova, 2015, 103 s., il quale ritiene la norma citata «solo apparentemente minore, in quanto essa va a toccare quello che a mio avviso costituisce uno dei gangli essenziali dell'organizzazione e del funzionamento del Parlamento».

di competenza. Gli stessi uffici, da collocarsi inevitabilmente in seno alle rispettive Segreterie generali, potrebbero poi, sulla base di quanto definito in sede di esame di ricevibilità e di “assegnazione” a un determinato procedimento, sovrintendere al vaglio di ammissibilità delle proposte emendative, assistendo opportunamente le Presidenze al fine di mantenere la specificità del procedimento e dei suoi contenuti.

6. Conclusioni. I prodotti dei nuovi procedimenti legislativi: si accresce e si diversifica il “gruppo di tipi” del livello primario delle fonti

La pluralizzazione dei procedimenti legislativi – che, come si è detto, costituisce parte integrante del superamento del bicameralismo paritario – stimola a soffermarsi, in vista di qualche riflessione conclusiva, sulle prospettive di interazione sul piano delle fonti tra i diversi prodotti legislativi.

Gli atti risultanti dai vari procedimenti descritti sono comunque denominati “leggi”, senza ulteriori specificazioni o aggettivi⁸¹, accomunando dunque sotto un unico *nomen* sia quanto condiviso necessariamente con il Senato per una sua elaborazione “collettiva”, sia quanto non fosse stato in alcun modo esaminato dallo stesso Senato per sua autonoma decisione (o perché non fosse raggiunto il *quorum* stabilito), sia quanto fosse approvato dalla sola Camera superando un parere di orientamento opposto dell’altro ramo del Parlamento. L’identità del *nomen*, tuttavia – specie in un sistema storicamente basato sulla corrispondenza biunivoca tra atto e procedimento di formazione⁸² – potrebbe condurre a qualche confusione nel rapporto reciproco tra le norme derivanti da atti approvati secondo procedimenti diversi. L’opportunità di tenere ben distinti i prodotti legislativi sulla base del procedimento seguito per la loro approvazione potrebbe condurre a sperimentare qualche accorgimento in sede di pubblicazione, magari evidenziando la “base giuridica procedimentale” seguita, e offrendo così anche strumenti all’interprete per orientarsi nelle categorie e negli

⁸¹ Sulla possibilità di qualificare “organiche” le leggi approvate secondo l’art. 70, primo comma, Cost., v. le differenti opinioni, tra gli altri, di R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 4, e di M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit., 80.

⁸² Diverso è il caso, ad esempio, dell’ordinamento dell’Unione europea, nel quale vi è una completa assenza di collegamento tra istituzioni emananti, procedura di formazione ed effetti degli atti approvati. Sul punto, sia consentito il rinvio a G. PICCIRILLI, voce *Atti legislativi dell’Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. VI Aggiornamento*, Torino, 2015, 1 s.

strumenti introdotti *ex novo* (quali, anzitutto l'oggetto proprio delle leggi paritarie e le condizioni procedurali poste a sua tutela). Così ragionando, potrebbe non essere del tutto fuori luogo accostare al nome il riferimento al tipo di procedimento seguito, distinguendo così una «legge *ex art. 70*, primo comma, Cost.» da una «legge *ex art. 70*, terzo comma, Cost.» da una ulteriore «legge *ex art. 79* Cost.», e così via.

Pur nella continuità nominalistica, infatti, appare evidente come si produca, di fatto se non anche di diritto, una stratificazione (o, almeno una differenziazione) interna al novero degli atti legislativi, ulteriore e amplificata rispetto a quanto già il regime costituzionale originario non avesse prodotto in relazione al “tipo” di legge, o meglio al “gruppo di tipi” ascrivibile al livello primario delle fonti⁸³. La differenziazione recata dalla novella costituzionale è per altro duplice, ossia relativa sia alla separazione degli ambiti materiali di intervento (che quindi esclude il “concorso libero” tra leggi approvate secondo procedimenti diversi), sia alle forme del procedimento di formazione, che vede appunto un diverso apporto del Senato alla definizione della decisione, ovvero, se si vuole, una diversa condizione di “autonomia” nella decisione da parte della Camera dei deputati, ormai sede unica della rappresentanza nazionale.

Da una ulteriore prospettiva, potrebbe approfondirsi una suggestione emersa nel dibattito a commento del testo di riforma, finalizzata a una nuova valorizzazione della dizione «legge della Repubblica»⁸⁴, che potrebbe acquistare una nuova significatività in ragione della mutata composizione del Senato e dell'inserimento nel procedimento di approvazione della legge delle istanze delle autonomie territoriali attraverso la partecipazione diretta di loro eletti e rappresentanti.

Infine, una sfida di non poco momento, una volta che la revisione costituzionale fosse entrata in vigore, riguarderà la perimetrazione degli oggetti elencati nell'art. 70, primo comma, Cost. (con la conseguente identificazione, in negativo, degli ambiti residuali rispetto ad essi) all'interno della legislazione vigente. In questa prospettiva potrebbe avere un senso costruire procedimenti di consolidamento, se non di codificazione, dei sedici ambiti materiali ivi elencati, al fine di chiarire anche gli spazi di operatività delle leggi “paritarie” vincolate dalla clausola di modifica espressa.

⁸³ Si v. la ricostruzione di F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento I*, Milano, 561 s., spec. n. 37, nonché 575 s.

⁸⁴ Così N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit., 3.

Abstract

La nuova posizione del Senato della Repubblica nel sistema costituzionale, derivante dalla sua mutata composizione e dalla sua esclusione dal rapporto di fiducia con il Governo, si riflette anche in una pluralizzazione dei procedimenti legislativi, che trova proprio nel ruolo del Senato la sua variabile fondamentale. Nel tentativo di offrire una chiave di lettura unitaria delle innovazioni recate ai modi di produzione legislativa, nel contributo sono presentate le caratteristiche fondamentali dei procedimenti previsti nell'art. 70 Cost., come novellato, a partire dagli elementi di novità rispetto al testo costituzionale originario. In conclusione, alla luce della differenziazione dei procedimenti, sono accennate alcune considerazioni sui prodotti legislativi, relativamente alla possibilità che si sia tracciata la strada verso una stratificazione interna al novero degli atti legislativi, ulteriore e amplificata rispetto a quanto già il regime costituzionale originario non avesse prodotto in relazione al "gruppo di tipi" di legge ascrivibile al livello primario delle fonti.

Tatiana Guarnier*

*La relazione fiduciaria monocamerale
nel disegno di legge di revisione costituzionale*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Alla ricerca di un difficile punto di equilibrio: scelte e silenzi della Costituzione vigente (che rimangono invariati) – 3. Le novità del disegno di revisione costituzionale – 4. Cosa viene escluso dalla relazione fiduciaria? – 5. Istituto del voto a data certa: dentro, fuori o al cuore della relazione fiduciaria?

1. Introduzione

Il tema della relazione fiduciaria fra Parlamento e Governo nell'ambito della forma di governo parlamentare è, da sempre, uno dei più problematici e discussi. Il dibattito, peraltro, non coinvolge solo la dottrina (costituzionalistica e politologica, in particolare), ma vive di un costante confronto con le sedi politiche e istituzionali ove, come si sa, lo snodo della relazione fiduciaria ha costituito a lungo il terreno privilegiato della controversia intorno all'evoluzione e/o alle torsioni di taluni istituti cruciali per la concreta configurazione della forma di governo italiana.

Probabilmente una delle principali ragioni dell'intensità e dell'apparente inesauribilità del confronto risiede nella costituzionalizzazione solo parziale sia di molti di questi istituti, sia della stessa relazione fiduciaria. È noto, infatti, che la necessità di rifondare l'ordinamento italiano a seguito di decenni di neutralizzazione e di repressione del confronto politico ha suggerito ai Costituenti di non stringere eccessivamente le maglie delle relazioni istituzionali, lasciando invece uno spazio sufficiente per ridisegnare la trama dell'ordinamento in maniera compatibile con quanto l'evoluzione sociale, istituzionale, politica e giuridica del sistema avrebbe richiesto una volta avviato il nuovo assetto.

Così, possono rinvenirsi in Costituzione solo alcuni paletti invalicabili,

* Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale presso la Scuola di Giurisprudenza, Università degli Studi di Camerino.

volti in special modo al fine di prevenire le dinamiche che si erano dimostrate in grado di favorire un progressivo accentramento dei poteri, a sua volta precursore di possibili totalitarismi¹, mentre molti silenzi caratterizzano la *pars construens* delle relazioni sistemiche e istituzionali (lasciata – appunto – ad una libertà di movimento entro i confini delimitati da quei “paletti”) e molto è lasciato all’attuazione legislativa e ai regolamenti parlamentari, la cui sfuggente sindacabilità – come si sa – ha prodotto numerose zone grigie nel controllo della correttezza istituzionale e nel rispetto degli articoli costituzionali posti a presidio dell’equilibrio fra Parlamento e Governo.

Sarà bene ripercorrere, sia pur in maniera estremamente sintetica e per brevissimi cenni, le scelte allora compiute poiché, come si vedrà, l’intervento dell’attuale proposta di revisione costituzionale non incide direttamente su quelle originarie decisioni, preferendo piuttosto indirizzare la riforma agli istituti collegati, che contribuiscono a dare concreta forma alle dinamiche fiduciarie².

2. Alla ricerca di un difficile punto di equilibrio: scelte e silenzi della Costituzione vigente (che rimangono invariati)

È piuttosto comune, negli studi dedicati alla relazione fiduciaria nell’ordinamento costituzionale italiano³, prendere le mosse dalle scelte compiute in sede costituente circa la forma di governo e, in particolare, dal famoso ordine del giorno Perassi del 4 settembre 1946 (approvato, il giorno seguente, dalla Commissione dei 75). Ivi si riportava infatti l’opinione, condivisa pressoché unanimemente dai membri della Seconda Sottocommissione, secondo cui «né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale» avrebbero potuto rispondere alle condizioni della società italiana, ma avrebbe dovuto preferirsi un sistema di governo

¹ Cfr., *inter alios*, E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 15 ss., spec. 48 ss.; M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, 183 ss.

² V. in tal senso, da ultimo, S. STAIANO, *Metodo, merito, contesto*, in *federalismi.it*, 15/2016, spec. 6.

³ La letteratura sul tema è talmente ampia da non poter, evidentemente, tenerne adeguatamente conto in questa sede. Si v., per tutti, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, 1960, 652 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 657 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Ann. III, Milano, 2010, 565 ss.

parlamentare, «da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo»⁴.

Tali statuizioni dimostrano bene come, sin dalle origini dell'ordinamento costituzionale, abbia preso avvio l'inesausta – e, a quanto pare, inesauribile – controversia intorno all'individuazione del corretto punto equilibrio fra le istanze del parlamentarismo (riguardato quale espressione, sia pur imperfetta, del principio democratico e della conseguente centralità dell'organo rappresentativo del popolo) e le istanze della c.d. "governabilità". Per una piena comprensione dei termini della questione non è sufficiente, tuttavia, ricordare il sopra richiamato ordine del giorno, poiché, come è stato ben evidenziato in dottrina, occorre preliminarmente intendersi sul concetto di "governabilità" (riguardato quale fine da perseguire insieme all'opzione per la forma di governo parlamentare); concetto dai molteplici significati e sfumature, che appare aver subito un importante slittamento semantico nel corso degli anni⁵.

È allora opportuno verificare innanzitutto quale fosse il significato che i membri dell'Assemblea costituente avevano a mente quando discorrevano di razionalizzazione della forma di governo parlamentare ed il contesto nell'ambito del quale si sviluppavano le loro riflessioni, poiché, lo si sa, un peso considerevole ha assunto la combinazione della forma di governo parlamentare ad una legge elettorale di tipo proporzionale, ossia ad una legge che avrebbe condotto in Parlamento numerose ed estremamente

⁴ Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 04.09.1946. Per una valorizzazione del ruolo del menzionato ordine del giorno, v. in particolare, di recente, M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Torino, 2009, 75 ss.; F. BIONDI, S. LEONE, *Il governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 3. A questa impostazione, che privilegia le esigenze di speditezza del processo decisionale, si preferisce qui – come si vedrà più diffusamente nel corso dello scritto – l'impostazione sostenuta, fra gli altri, da C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 94 s., che legge in queste tendenze un processo di «progressivo sopravvento dell'economicismo nel diritto» (il riferimento è a F. GALGANO, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1993, 206), da guardare con sospetto e con preoccupazione.

⁵ In questa sede non si potrà rendere adeguatamente conto della copiosa produzione e riflessione in punto di governabilità. Si v. pertanto, per tutti, A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. Dir.*, 3/1979, 346 ss.; S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983; E. CHELI, *Funzione di governo, indirizzamento politico, sovranità popolare*, in *Manuale di diritto pubblico* a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, 1984, 335. Da ultimo, anche per i necessari approfondimenti bibliografici, v. E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 39 ss.

differenziate forze politiche, della più varia estrazione e rappresentative delle più diverse istanze. Di qui conseguiva, al massimo grado, la necessità di predisporre altrettanto forti contemperamenti alla frammentazione politica della rappresentanza.

Ben diversamente si atteggia invece la medesima questione quando è la legge elettorale stessa a contribuire alla stabilità dell'esecutivo, costruendo una composizione parlamentare piegata a tali fini. Ciò si verifica, evidentemente, a partire dai tempi del "maggioritario" e, per quanto qui più interessa, con la legge elettorale (c.d. "*Italicum*") che il legislatore della riforma costituzionale ha prospettato in combinazione alla proposta di riforma costituzionale. Legge, quest'ultima, di tipo "*majority assuring*", ossia volta proprio – nell'intento manifestato dai suoi proponenti e sostenitori – al fine di garantire la "governabilità". In presenza di leggi elettorali di tal fatta appare allora evidente che l'esigenza di istituti volti *ad hoc* al fine di garantire la stabilità degli esecutivi risulta decisamente attenuata e che la misura di tale attenuazione si fa proporzionale alla crescente omogeneizzazione delle forze rappresentative cui si concede spazio in Parlamento.

In tali frangenti, insomma, il richiamo all'ordine del giorno Perassi – o alle doglianze dell'on. Calamandrei circa il suo mancato perseguimento, su cui si tornerà a breve – perde di mordente, poiché non più sovrapponibile *sic et simpliciter* all'attuale configurazione sistemica.

Ma, al di là dello spostamento dell'asse degli equilibri determinato dalla legge elettorale prescelta⁶, quel che per il momento preme rilevare è soprattutto che lo stesso concetto di governabilità considerato dai Costituenti appare piuttosto distante da quello invalso nella discussione politica e mediatica odierna. Basti ricordare che, contestualmente all'approvazione del più volte richiamato ordine del giorno, l'on. Mortati precisava che, sì, «l'esigenza sentita dalla quasi unanimità dei commissari è quella della stabilità del governo», ma che «questa stabilità non può essere intesa in modo puramente formale, non può essere data, cioè, dal semplice fatto del permanere di date persone fisiche per un certo periodo di tempo in una data carica; ma è invece realizzata quando, attraverso tale permanenza, riesca a svolgersi e attuarsi l'indirizzo politico di cui quelle persone fisiche sono portatrici»⁷. È dunque ad una governabilità in senso *oggettivo* che i Costituenti hanno rivolto le loro preoccupazioni e non certo (come oggi, con eccessiva semplificazione ed invertendo i mezzi con i fini, si tende a fare) alla stabilità dei *soggetti* che ricoprono di volta

⁶ Per la cui analisi v. G. FERRARA, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Dem. Dir.*, 4-5/1979, 540.

⁷ Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 05.09.1946.

in volta gli incarichi governativi⁸. In altri termini, è la stabilità dell'attuazione del programma politico sul quale si articola la relazione fiduciaria ad aver interessato i Costituenti (la quale può eventualmente giovare di mutamenti della compagine governativa) e non certo la permanenza del mandato dei singoli Ministri o del Presidente del Consiglio o, ancora, la facile incursione del Governo in Parlamento per arginare – se non eludere – il confronto politico.

In secondo luogo, in sede costituente è apparsa sin da subito chiara la scarsa percorribilità della (sola) strada normativa al fine di assicurare la stabilità dell'indirizzo politico: nello stesso momento in cui si approvava l'ordine del giorno Perassi, l'on. Amendola precisava, ad esempio, che «una democrazia deve riuscire ad avere una sua stabilità, se vuole governare e realizzare il suo programma; ma non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi da inserire in Costituzione. In realtà, questa stabilità [...] ha radici nella situazione politica e sociale, non nella costituzione stessa» e richiede piuttosto la «valorizzazione della coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici»⁹.

Emerge insomma, già da queste poche battute, un dibattito ben più articolato di quello attuale, ove si tende a sovrapporre il complesso concetto di “governabilità” ad un mero decisionismo governativo, facilmente raggiungibile con il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo (anche, ma non solo, in Parlamento) e tramite la verticalizzazione dell'assetto di governo nel senso di una *leadership* forte. Tale, pericolosa, semplificazione si consolida, peraltro, a detrimento dell'altra strada percorribile, ossia quella del rafforzamento degli snodi che dal popolo conducono verso la rappresentanza parlamentare, degli strumenti che impongano a quest'ultima di raggiungere la necessaria sintesi fra le diverse istanze rappresentate; in altri termini, della strada che, sì, porta verso la stabilità dell'indirizzo politico, ma che si avvia dalla sede parlamentare e non già dalla sede governativa¹⁰.

D'altro canto, un secondo punto fermo negli studi sulle tematiche inerenti la relazione fiduciaria e gli equilibri fra Parlamento ed Esecutivo nella forma di governo predisposta in sede Costituente è che, se il dibattito veniva avviato da Perassi nei termini – e con le precisazioni – sopra ricordati,

⁸ In questo senso, E. OLIVITO, *loc. cit.*

⁹ Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 05.09.1946.

¹⁰ Sul punto v. P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988, 160 ss.; C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, G. Carducci, R.G. Rodio, Torino, 2005, 191; L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008, 3 ss.; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 19 ss.

veniva però concluso in maniera ben differente e distante dagli originari intendimenti. Famoso almeno quanto l'ordine del giorno Perassi è il discorso tenuto dall'on. Calamandrei il 4 marzo 1947, il quale constatava come «di questo, che è il fondamentale problema della democrazia [...] nel progetto non c'è quasi nulla [...] portando alla fine ad una “elusione” dell'ordine del giorno Perassi». Difatti, per un concorso di cause – talune contingenti¹¹, talaltre più radicate nel bagaglio storico-culturale dal quale i Costituenti muovevano e intendevano prendere le distanze¹² – l'esito del confronto preparatorio alla decisione sulla forma di governo ha condotto verso una prevalenza delle ragioni della rappresentanza parlamentare rispetto a quelle in favore della governabilità, introducendo solo “deboli” fattori di razionalizzazione alla forma di governo parlamentare (in particolare, l'indipendenza delle dimissioni governative dall'eventualità di un voto parlamentare contrario ad una proposta del Governo e alcuni strumenti di controllo delle mozioni di sfiducia, come il *quorum* minimo di presentazione e il termine dilatorio per la votazione).

Manca, invece, qualsiasi cenno alla questione di fiducia; circostanza che ha suggerito ad una risalente dottrina l'incompatibilità dell'istituto con la Costituzione italiana¹³. Tale tesi, che intendeva l'art. 94 Cost. come norma a fattispecie chiusa, poggiava sull'idea che la disposizione costituzionale avesse inteso regolamentare e razionalizzare il rapporto di fiducia in maniera minuziosa, richiedendo che esso investisse sempre l'interezza

¹¹ Individuate dallo stesso Calamandrei nell'affacciarsi della “guerra fredda” e nella rottura dell'unità antifascista durante il corso dei lavori preparatori alla Costituzione, che aveva indotto ciascuno schieramento a temere l'egemonia dell'altro nell'ordinamento *in fieri*.

¹² Cfr. M. LUCIANI, *Antifascismo*, cit., 183 ss., il quale spiega per quali ragioni e sino a qual punto la Costituzione abbia scelto di sacrificare «quella che poi si chiamerà la “governabilità”» per designare «un assetto istituzionale imbevuto di spirito antiautoritario», precisando che «l'autoritarismo che preoccupa di più non è affatto quello che si era già mostrato nella sua versione più rozza e becera con il fascismo, ma quello più insidioso e sottile che può nascere dalla “dittatura delle maggioranze”» (188).

¹³ Così, fra gli altri, A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, 614 ss.; F. CARBONE, *Le guarantee dell'esecutivo*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958, 276; P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del Governo*, in *Giur. cost.*, 1979, 163. All'interno di questo filone dottrinale non mancano però posizioni intermedie che, pur rinvenendo nel silenzio costituzionale l'impossibilità di connettere conseguenze giuridiche in capo alla questione di fiducia, ammettono la possibilità di utilizzare politicamente questo strumento e di far conseguire alla dichiarazione governativa, sempre sul piano politico ed in caso di esito negativo, le dimissioni: cfr. F. COLONNA, *La «fiducia» e il voto per appello nominale*, in *Dem. Dir.*, 1966, 433 ss.

del rapporto fiduciario (mediante mozione) e non già una singola porzione delle dinamiche di questa relazione (mediante questione). Alla base di tale impostazione vi era l'idea che l'Assemblea Costituente avesse voluto segnare una cesura con l'ordinamento retto dallo Statuto albertino – ove si ammetteva la proponibilità della questione di fiducia – e avesse scelto di non includerla fra le opzioni costituzionalmente ammissibili, onde evitare uno sbilanciamento dei rapporti fra Parlamento e Governo in favore di quest'ultimo¹⁴.

Come si sa, è però prevalsa, innanzitutto nella prassi¹⁵, la tesi per cui il silenzio costituzionale si limiti ad avere carattere facoltizzante¹⁶ o – addirittura – valga quale implicita ammissione della compatibilità dell'istituto con l'assetto costituzionale, indicando piuttosto la volontà di affidarne la

¹⁴ V., in particolare, A. DE VALLES, *op. cit.*, 616 s., il quale ricorda che in sede costituente furono presi in considerazione i modelli stranieri (in particolare la Costituzione francese) che contemplavano la questione di fiducia, ma si preferì confermare quello adottato nella legge provvisoria, per cui il Governo avrebbe potuto limitarsi ad esercitare pressioni sull'Assemblea parlamentare.

¹⁵ Già all'inizio degli anni '50 si è posto il problema alle Camere, quando per primo il Presidente del Consiglio De Gasperi decise di porre la questione di fiducia su un ordine del giorno e la maggioranza dei parlamentari risultò d'accordo nell'offrire una risposta positiva (cfr. Laconi, A.P., Camera, I legisl., 6.3.1951, 26805; Togliatti, *ibidem*; contra, Leone Marchesano, *ivi*, 26796; Roberti, *ibidem*). Il 14 gennaio 1953 il VII Governo De Gasperi ha poi posto una questione di fiducia sull'approvazione di una parte dell'articolo unico del d.d.l. C.2971 e, nell'ambito della discussione, sono state affrontate alcune questioni cruciali relative alle regole da seguirsi in seguito all'apposizione della stessa; nell'ambito, poi, della posizione della storica questione di fiducia del 14 marzo 1956 sono stati affrontati altri nodi procedurali fondamentali. In dottrina, per una panoramica e un'analisi di questi casi, v. le discussioni parlamentari riportate in M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 207 ss.; L. ELIA, *sez. Documentazione e cronaca costituzionale. Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1956, 215 s.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, Roma, 2007, 87 ss. Quanto alla normatività di tale prassi, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 5-6/1969, 40 ss., la inquadra fra le consuetudini costituzionali, con G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, 1974, 28. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, tomo I, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, 184, invece, collocandola fra le prassi "discontinue", ne afferma il mero carattere facoltizzante.

¹⁶ In questo senso, in dottrina, E. SALIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, in *Studi economico-giuridici della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, Padova, 1953, 206 ss.; P. VIRGA, *La crisi del Gabinetto*, Milano, 1948, 25; A. GIANNINI, *Sul voto di fiducia*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, 383; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 308 ss.

disciplina concreta alla prassi e ai regolamenti parlamentari¹⁷. Secondo tale impostazione, il carattere bilaterale del rapporto di fiducia impone che la razionalizzazione operata dalla Costituzione – preoccupata principalmente di assicurare alle Camere che la pienezza dei poteri governativi e la permanenza in carica dell'Esecutivo sia sempre subordinata al loro voto – venga dall'altro versante compensata da strumenti di garanzia della possibilità per il Governo di svolgere effettivamente la propria funzione di direzione dell'indirizzo politico¹⁸. Ciò, per garantire non solo le attribuzioni parlamentari, ma anche quelle che la Costituzione affida al Governo e che rischiano di venire vanificate in caso di esercizio incontrollato (e incontrollabile) degli strumenti dell'ostruzionismo parlamentare. A sostegno di questa seconda tesi vale, peraltro, anche l'argomento che i silenzi costituzionali non possono intendersi *sic et simpliciter* come divieti¹⁹.

D'altra parte, è proprio l'assenza di un'esplicita disciplina costituzionale ad imporre estrema cautela nell'operazione di *riempimento del silenzio*; operazione compiuta in larga parte dai regolamenti parlamentari, ove sono state previste le conseguenze sul dibattito parlamentare dell'apposizione

¹⁷ V.T. MARTINES, *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 13/1971, 15 s.; G. AMATO, *Intervento*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo Regolamento della Camera dei Deputati*, Milano, 1973, 84 s.; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, cit., *passim* e spec. 48 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., *passim* e spec. 158 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari nel rapporto fiduciario*, in T. MARTINES *et al.*, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 292 s.

¹⁸ Valorizzano la bilateralità del rapporto di fiducia, a questi fini, G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 843 s.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, 300; G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in *Dir. soc.*, 1981, 150. Critico nei confronti della razionalizzazione "zoppa", perché non contemplante rimedi contro l'instabilità ministeriale sul versante governativo, S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. "Il Governo di legislatura". Contributo per una "grande riforma" istituzionale*, Milano, 1984, 18.

¹⁹ Sulla norma generale inclusivo-integrativa che guida nel nostro ordinamento la soluzione dei problemi di lacuna normativa, v., per tutti, F. MODUGNO, *La completezza*, in ID., *Appunti per una teoria generale del diritto oggettivo*, Torino, 1998, 97 ss.; ID., *Ordinamento, diritto, Stato*, in *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Torino, 2012, 34 ss. Per uno studio del problema con specifico riferimento ai silenzi costituzionali, v. Q. CAMERLENGO, *Nel silenzio della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 2014, 267 ss., spec. 296 ss., il quale intende la lacuna dell'art. 94 Cost. sulla questione di fiducia legittimamente colmabile da una consuetudine (così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, cit., 184; S. MERLINI, *Il Governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, II, *L'organizzazione costituzionale*, Bologna, 1984, 203), da convenzioni (così G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 77 ss.) o dalla prassi (così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, VIII, Milano, 1994, 394).

governativa di una questione di fiducia ed ove, non a caso, si sono sovente concentrati i tentativi di riforma e di risposta agli abusi degli strumenti del Governo “in” Parlamento²⁰. Volte a tal fine sono state, ad esempio, le modifiche al regolamento della Camera, ove si è introdotta la discussione e l’eventuale votazione degli ordini del giorno prima dell’apposizione della questione di fiducia; il contingentamento dei tempi di deliberazione; taluni limiti all’ammissibilità degli emendamenti; tecniche di voto volte a snellire l’impatto sui tempi; l’introduzione diffusa del voto palese. Tutte modifiche che hanno potuto incidere solo parzialmente sulla complessa problematica, sia perché, non essendo state contemporaneamente introdotte al Senato, hanno consentito una facile elusione in quella sede, sia perché, nell’era del maggioritario, la questione di fiducia ha sempre più frequentemente assolto il compito di compattare la maggioranza e non già (o non solo) di arginare l’ostruzionismo delle opposizioni.

Ebbene, al di là di tali operazioni di “riempimento del silenzio”, quel che si vuole sottolineare è però che il disegno costituzionale, pur non menzionando espressamente la questione di fiducia, non è affatto privo di indicazioni al riguardo: vi sono, da una parte, le direttive costituzionali circa gli equilibri fra Parlamento e Governo nell’esercizio della funzione normativa (e, più in generale, circa il rispetto delle sfere di autonomia assegnate dalla Carta fondamentale) e, dall’altra, le disposizioni inerenti la relazione fiduciaria, che costruiscono una cornice nell’ambito della quale occorre inscrivere anche la questione di fiducia. E in questo senso la scelta di conferire dignità costituzionale ai soli strumenti posti nelle mani del Parlamento acquisisce un senso rilevante poiché vi si può rinvenire l’esplicitazione di un carattere secondario del loro corrispettivo governativo; carattere che, pur non dovendo intendersi come un divieto, ne impone quantomeno un uso limitato, di *extrema ratio* e rigidamente rispettoso delle competenze parlamentari²¹.

3. *Le novità del disegno di revisione costituzionale*

Si è ritenuto necessario prendere le mosse dall’analisi delle vigenti disposizioni costituzionali in punto di relazione fiduciaria, dalla loro *ratio* e dal

²⁰ Sul punto v., *inter alios*, C.F. FERRAJOLI, *L’abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 602 ss.

²¹ Per un più approfondito esame delle problematiche qui accennate, sia consentito fare rinvio a T. GUARNIER, *Legge di delega e questione di fiducia. Appunti su una convivenza sospetta*, in *Dir. Soc.*, 2015, 51 ss.

sistema complessivamente scaturente perché, come si diceva in apertura, la proposta di riforma costituzionale attualmente pendente non incide su di esse, lasciando immutate non solo le disposizioni, ma anche i silenzi e, dunque, i conseguenti problemi e le necessità di inquadramento sistemico sopra sommariamente esposti. Non si può, dunque, che rammaricarsi per la perduta occasione per fare chiarezza su un istituto – quello della questione di fiducia – che tanto si è prestato ad abusi e che tanti quesiti continua a porre.

Mentre, però, il quadro sin qui tracciato rimane immutato, quello che cambia è il contesto nell'ambito del quale gli istituti tipici della relazione fiduciaria sono chiamati ad agire. Come già in passato²², il testo di riforma pendente muove dal presupposto dell'inidoneità della razionalizzazione debole a garantire adeguatamente la stabilità degli esecutivi, ritenuta colpevole non solo delle numerosissime crisi di governo che si sono avvicendate nella storia del nostro ordinamento, ma anche – con uno salto logico che meriterebbe a nostro parere di essere meglio dimostrato – di supposte lentezze del procedimento legislativo e del conseguente stallo (anche economico) nel quale il Paese versa oramai da molti anni.

È difficile, evidentemente, discernere le argomentazioni di ordine costituzionale dagli argomenti addotti dai sostenitori della riforma a soli fini persuasivi dell'elettorato referendario, tuttavia si cercherà di operare questo sforzo, onde evitare di calare il discorso su un piano che non

²² Si fa riferimento al lavoro di incessante proposta di riforma istituzionale che ha preso avvio dal c.d. “decalogo Spadolini” del 1982 e che ha poi preso forma in varie maniere: nella Commissione bicamerale Bozzi (1983-1985); nel messaggio al Parlamento dell'ex Presidente della Repubblica Cossiga (1991); nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali De Mita-Iotti (1993); nella Commissione bicamerale D'Alema (1997); nella riforma del Titolo V della Costituzione (1999-2001); nel tentativo di ampia riforma costituzionale portato avanti nell'ambito del governo Berlusconi (2006); nella riforma costituzionale del 2011 che ha portato all'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio; nel susseguirsi di Comitati di Saggi ed esperti che ha condotto infine alla presentazione governativa dell'attuale progetto di legge di revisione costituzionale. Data, poi, la particolare attitudine della relazione fiduciaria a farsi caratterizzare dalle dinamiche istituzionali e dalle prassi di rapporto fra gli organi costituzionali, numerosi tentativi di riforma hanno cercato di muovere non tanto dal livello costituzionale, quanto dal livello primario, mediante la riforma della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari. Non potendosi qui ripercorrere tutti questi tentativi, le riforme attuate ed i risultati da esse prodotti, se non limitatamente allo spettro di indagine qui rilevante, si fa rinvio per i necessari approfondimenti a C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 431 ss.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 15 ss.; A. RAZZA, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

appartiene al presente lavoro. Per tali ragioni ci si può limitare, in questa sede, ad alcune brevi battute circa la fallacia dell'argomento (senz'altro propagandistico e mediatico) della lentezza del legislatore e dell'inoperosità del Parlamento italiano: numerosi studi hanno già dimostrato – dati alla mano – che a dover preoccupare non è tanto il numero di leggi prodotte dal Parlamento (che ha consentito, a seconda delle esigenze politiche del momento, di lamentare ora l'ipertrofità, ora l'inattività del medesimo Legislatore), quanto la qualità e il tipo di normazione ordinaria parlamentare²³. Così come altrettanto fugacemente si può qui rispondere all'argomento (tanto utilizzato da essere oramai divenuto un *mantra*) per cui la tempistica delle dinamiche economiche non consente più di seguire i tempi del confronto politico e richiede decisioni celeri per assicurare la competitività del Paese: si muove qui infatti dall'impostazione secondo cui è il confronto politico a dover guidare l'economia, e non viceversa, nonché dall'idea per cui gli agenti economici debbono essere soggetti alla Costituzione e non già la Costituzione debba adeguarsi al loro agire.

Ci si soffermerà maggiormente, invece, sull'argomento per il quale dalla supposta stasi parlamentare deriverebbe anche l'impossibilità di azione del Governo e che, dunque, occorrerebbe incrementare i poteri di quest'ultimo e le sue capacità di incidere (se non di superare) le "paludi" parlamentari: si tratta, evidentemente, dell'argomento e delle conseguenti proposte di modifica che maggiormente si propongono di incidere sul sistema dei pesi e contrappesi costituzionali.

A tal proposito sia consentito, prima di entrare nel dettaglio, muovere una obiezione preliminare all'argomento: è noto che gli esecutivi italiani hanno da sempre, ed in misura costantemente crescente, esercitato un'influenza determinante sul procedimento legislativo, tramite un ricorso eccessivo e senz'altro abusivo a decreti-legge, maxi-emendamenti, questioni di fiducia e mediante una combinazione di tali istituti che ha consentito sovente una vera e propria indebita sovrapposizione del Governo al Parlamento nell'esercizio dell'attività normativa primaria²⁴. Se, dunque, qualcosa si può registrare nella nostra esperienza non è tanto la carenza della capacità governativa di incidere sulle decisioni parlamentari; all'inverso, è stata proprio questa eccessiva intrusione a non aver giovato ad

²³ V., da ultimo, P. BIANCHI, *Troppi decreti, troppi voti di fiducia il problema è il (non) governo*, in *Left.it*, 26.06.2016; ID., *Mito della governabilità e incapacità di governare: le due facce della Grande Riforma Costituzionale*, in *Il senso della Repubblica nel XXI sec. Quaderni di storia e filosofia*, anno IX, n. 8, Agosto 2016, 2 ss.

²⁴ Sia consentito ancora un rinvio al nostro *Legge di delega e questione di fiducia*, in *Dir. e Soc.*, 2015, anche per i dovuti approfondimenti bibliografici.

una seria attività di confronto politico nell'*iter legis*, inficiando la ricerca della (spesso difficile) sintesi fra i diversi interessi rappresentati in sede parlamentare. Certo, si può sostenere che si tratta di prassi che si sono mosse – raramente – *praeter* e – più spesso – *contra Constitutionem*, per cui occorre prevedere in Costituzione strumenti che consentano al Governo di agire senza dover eludere o aggirare il dettato costituzionale. Ma, se si affrontano tali prassi come la malattia da curare, la cura proposta non può essere certo la loro costituzionalizzazione (sia pur sotto altro nome²⁵).

Come si diceva, però, l'intervento del legislatore della riforma è più articolato, avendo egli scelto di agire non direttamente, ma, per così dire, "ai fianchi" della forma di governo. Come è stato efficacemente affermato in dottrina, «il mutamento della forma di governo non è un aspetto o un'implicazione del processo di revisione in corso. Ne è il punto di confluenza, il risultato maggiore. [...] Questa la visione generale: per riportare il sistema a un grado adeguato di efficienza, è necessario percorrere la via della concentrazione del potere, riducendone l'articolazione e la multidimensionalità»²⁶.

E tale concentrazione del potere è perseguita, per quanto rileva ai fini delle presenti riflessioni, principalmente tramite due strumenti: la monocameralità della relazione fiduciaria (in linea con il superamento del bicameralismo paritario) e la creazione di una "corsia preferenziale" per il governo per la discussione e la deliberazione parlamentare di disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma politico.

Per la verità, a questi due strumenti meriterebbe di essere aggiunto un terzo che, pur non incidente sul testo costituzionale, assume un ruolo cruciale nel quadro dei mutamenti afferenti alla relazione fiduciaria: la già menzionata combinazione della revisione costituzionale con una legge elettorale "*majority assuring*", che garantisce una stretta continuità – se non l'identità – fra la maggioranza parlamentare e la maggioranza governativa tramite l'attribuzione di un premio di maggioranza decisamente sproporzionato rispetto alla reale capacità rappresentativa della lista (specialmente quando tale premio consegua al ballottaggio) ed il conferimento di un sicuro dominio dell'aula parlamentare ad un solo gruppo politico.

Sulla centralità di tale strumento, non solo esplicitamente collegato, ma addirittura anteposto alla modifica della Costituzione, sono già state spese molte parole²⁷; parole che rischiano però, come si sa, di essere datate

²⁵ È quanto accade, come si vedrà al par. 5, con l'introduzione dell'istituto del voto a data certa.

²⁶ Così, S. STAIANO, *Metodo, merito, contesto*, cit., 3.

²⁷ V. in particolare, fra gli altri, G. PUCCINI, *Riforma del bicameralismo e del titolo V nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi: aspetti problematici*, in *Osservatoriosullefonti*.

già a ridosso della votazione popolare sulla riforma costituzionale. Non già, si badi, perché si ritenga qui che la dottrina menzionata sia in errore nel sottolineare la svolta ipermaggioritaria della forma di governo che costituirebbe l'esito della combinazione delle riforme costituzionali con il c.d. *Italicum*: chi scrive condivide sicuramente quelle opinioni e quelle preoccupazioni. La possibilità di vedere superate queste considerazioni risiede piuttosto nella circostanza che è già in discussione la modifica della legge elettorale. Ciò che conferma – empiricamente e senza possibilità di smentita – la serietà delle preoccupazioni di coloro che hanno segnalato l'opportunità di calibrare una riforma costituzionale su una legge ordinaria (non costituzionalizzata proprio per poter variare nel tempo e consentire l'adeguamento della Costituzione al mutamento degli equilibri politici)²⁸.

Ciò precisato, e dunque con l'avvertenza che l'eventuale cambiamento della legge elettorale potrebbe incidere ed auspicabilmente attenuare i rischi ipermaggioritari che si annidano dietro la riforma (pur non potendo arginare le relative preoccupazioni, essendo già stata così dimostrata la debolezza del disegno costituzionale proposto nei confronti di leggi elettorali squilibrate in favore di una sola forza politica), nei paragrafi che seguono si procederà all'analisi delle proposte modifiche al testo costituzionale, per verificare in quale maniera esse tentino perseguire il fine della razionalizzazione “forte” della forma di governo parlamentare e per sottoporle ad alcuni test di “tenuta di strada”, ovvero per saggiare l'appropriatezza dei mezzi prescelti al raggiungimento degli scopi perseguiti.

4. Cosa viene escluso dalla relazione fiduciaria?

Il disegno di revisione costituzionale al vaglio della deliberazione popolare, come si diceva, non muta l'impianto dell'articolo 94 della Costituzione. L'unico cambiamento risiede nel riferimento delle sue disposizioni non più ad entrambe le Assemblee parlamentari, ma alla sola Camera dei deputati. Il “nuovo” art. 55.4 Cost. prevede infatti che solo «la Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo»; conseguentemente, vengono eliminati dall'art. 94 i riferimenti

it, 2/2014; T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3/2015; M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2015.
²⁸ V., *inter alios*, G. PUCCINI, *Riforma del bicameralismo*, cit.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 68.

alle «due Camere» per introdurre la previsione secondo cui «il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati» e vengono nello stesso senso modificate le disposizioni concernenti il momento instaurativo e la mozione di sfiducia.

Il primo e più evidente dei cambiamenti che investe la relazione fiduciaria, allora, è senz'altro quello dell'esclusione del Senato; cambiamento che si muove all'unisono con la scelta di un bicameralismo asimmetrico e con l'acquisizione da parte della seconda Camera dell'inedita funzione di rappresentante delle istituzioni territoriali (pur con molti limiti ed incongruenze che la dottrina ha da più parti evidenziato²⁹). Ciò appare altresì perfettamente conforme allo spirito della riforma, poiché persegue l'intento di semplificazione e riduzione dell'articolazione del potere³⁰ e si concilia, dunque, con l'affidamento in via principale alla sola Camera dei deputati del compito di produzione delle leggi³¹. Tuttavia, per verificare

²⁹ Per i dovuti approfondimenti v. R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, in *Osservatoriocostituzionale.it*, 2/2014; C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16/2015; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, *ivi*, 4/2016; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, 3/2016; G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su La riforma del Senato e del titolo V della Costituzione, nell'ambito del master in istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea*, *ivi*, 3/2016; M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, *ivi*, 3/2016; V. TONDI DELLA MURA, *Se il rimedio è peggio del male. I rischi di una riforma costituzionale non emendabile*, *ivi*, 3/2016.

³⁰ G. MOBILIO, *L'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario: una riflessione a partire dalla nozione di indirizzo politico*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, 2014, 323 ss.; E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015.

³¹ Come si sa, la moltiplicazione dei procedimenti legislativi nella riforma costituzionale è tale da aver ingenerato parecchia confusione e numerosi dibattiti in dottrina. Sia consentito, per un approfondimento, fare rinvio al nostro *Le leggi "a prevalenza Camera" nel disegno di revisione costituzionale. Alcune sintetiche considerazioni*, in *federalismi.it*, 12/2016. In dottrina, fra i molti, v. F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del titolo V della Costituzione*, *ivi*, 12/2014; A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio"*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rass. Parl.*, 2015, 765 ss.; M.A. ORLANDI, *Alcune osservazioni sul procedimento legislativo e il ruolo del Senato*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015, 99 ss.; 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 *gruppodipisa.it*, 23.10.2015; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato*

se il mezzo della monocameralità della relazione fiduciaria sia congruo e correttamente rispondente al fine perseguito, occorre guardare altresì a cosa venga escluso da tale revisione, ossia quali compiti e funzioni, in quanto affidati al Senato delle autonomie, siano sganciati da possibilità di interlocuzione con – o di controllo da parte del – Governo.

In tal senso, l'art. 55.5, non sembra porre particolari problemi, affidando al Senato funzioni che non appaiono investire direttamente l'attuazione del programma politico o, quantomeno, nell'ambito delle quali non gli è conferito un potere tale da ostacolarne l'attuazione³². Tuttavia, in dottrina è stato sottolineato come le inedite competenze di controllo dell'attività del Governo e della Pubblica amministrazione abbiano dimostrato altrove (specialmente negli Stati Uniti e in Francia) una particolare attitudine a mantenere vivo il rapporto con l'esecutivo anche in assenza di relazione fiduciaria³³; circostanza che appare a taluni in contraddizione con il venir meno della funzione di indirizzo politico³⁴ o che, quantomeno, può depotenziare molto le possibilità che tale controllo sia efficace ed effettivo³⁵, mentre altri, condivisibilmente, hanno distinto fra responsabilità istituzionale – che il Governo assumerebbe nei confronti della sola

nella proposta di revisione della Costituzione, in *Le Reg.*, 2015, 203 ss.; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rass. Parl.*, 2015, 885 s.; P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali*, in *federalismi.it*, 5/2016; R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, *ivi*, 4/2016.

³² Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 68 ss.; sulle funzioni di raccordo fra Stato ed enti locali o fra Stato, Unione europea ed istituzioni territoriali, F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *federalismi.it*, 8/2014; L.S. ROSSI, *La "funzione di raccordo" con l'Unione europea nella riforma dell'art. 55 Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 9/2015, 3; E. ALBANESI, *Il nuovo Senato e i raccordi con l'Unione europea*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, cit., 73 ss.; C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

³³ V. specialmente P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, cit., 58 ss.

³⁴ V.C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, cit., 4.

³⁵ Legano controllo e responsabilità, fra gli altri, R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES *et al.*, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 412; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 441 ss., sulla base della considerazione che le attività di controllo in tanto sono efficaci in quanto riescano a tradursi, ove occorra, in strumenti sanzionatori e, dunque, richiedono che fra controllante e controllato vi sia una relazione di responsabilità.

Camera dei deputati – e responsabilità diffusa – che invece investirebbe i rapporti con entrambe le Camere³⁶.

Dove, però, si annida la più rilevante contraddizione è nella combinazione della monocameralità della relazione fiduciaria con l'art. 70.1, il quale prevede il mantenimento del procedimento legislativo bicamerale paritario per i disegni normativi ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico (fra le molte, per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi «che determinano l'ordinamento», per la legislazione elettorale, le leggi sugli organi di governo, e così via dicendo). Ciò significa che nel procedimento di redazione e deliberazione di leggi che potrebbero ben costituire parte del programma di governo (se non addirittura il cuore, come ad esempio si sostiene proprio con riferimento alla presente proposta di revisione costituzionale) verrebbe coinvolta, al pari della Camera dei deputati, anche l'Assemblea non legata dalla relazione fiduciaria con l'Esecutivo.

Dunque, al di là delle contraddizioni e degli stalli cui potranno andare incontro tali procedimenti in virtù della differenza funzionale – oltre che di composizione politica – fra le due Camere, si affaccia altresì la questione dell'impossibilità per il Governo di incidere sul procedimento legislativo tramite l'apposizione – o la minaccia di apposizione – della questione di fiducia. Ciò che, se da un lato potrebbe apparire opportuno, escludendo finalmente la possibilità del Governo di incidere autoritativamente su leggi di tale rilievo, d'altro canto non convince, poiché di tale esclusione non si gioverebbe la Camera direttamente eletta e rappresentante del popolo, bensì l'Assemblea non eletta e rappresentante degli interessi locali. Il risultato, insomma, è che disegni di legge di sicura crucialità per l'ordinamento potrebbero conoscere un agile percorso alla Camera dei deputati (eventualmente anche mediante il ricorso alla questione di fiducia) ed essere poi arenati al Senato (non rappresentativo del popolo né legato da relazione fiduciaria con il Governo) senza che ciò implichi alcuna conseguenza o l'assunzione di responsabilità politica dall'una o dall'altra parte. Circostanza che, oltre a rendere il Senato sostanzialmente egemone nelle decisioni su tali leggi – ossia, oltre a porre seri problemi di compatibilità con il principio democratico – sembra scarsamente conciliarsi anche con il fine di speditezza, semplificazione e di perseguimento della “governabilità” che dovrebbe guidare il progetto di riforma costituzionale³⁷.

³⁶ V.M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1/2016, il quale attinge alla distinzione compiuta da G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; ID., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 1346 ss.

³⁷ In senso analogo v. anche M.A. ORLANDI, *op. cit.*, 112 s.

Rimanendo nell'ambito delle leggi bicamerali, in dottrina è stata poi evidenziata la possibile portata espansiva della previsione aggiunta all'art. 80 Cost., in virtù della quale «le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere». L'applicazione del criterio teleologico e un'interpretazione sistematica con l'art. 55.5 potrebbero infatti suggerire di includere fra i disegni di legge di ratifica di trattati anche quelli che, pur se internazionali, non risultino estranei all'«appartenenza all'Unione europea» (così, ad es. il c.d. *Fiscal compact*³⁸). Emerge allora la potenziale espansione della bicameralità verso campi e materie che potrebbero ben incidere, se non intaccare, il programma politico (si pensi solo all'incidenza che trattati di tale natura possiedono sull'implementazione delle politiche sociali), ma sui quali verrebbe a pieno titolo chiamata ad esprimersi un'Assemblea non legata da relazione fiduciaria al Governo. Ebbene, non sembra che tale possibilità giovi al fine della semplificazione e della governabilità (intesa in senso decisionista) che il Governo ha adottato come faro per la propria proposta di revisione costituzionale.

5. Istituto del voto a data certa: dentro, fuori o al cuore della relazione fiduciaria?

Dove, però, l'intento di accrescere il potere del Governo in Parlamento si fa più evidente e inconfutabile è nell'introduzione, all'art. 72.7 Cost., del procedimento legislativo a data certa³⁹. Assumendo che le numerose sopra richiamate prassi governative distorsive del dettato costituzionale siano determinate dalle incertezze e dalle lungaggini del procedimento legislativo⁴⁰, si è voluto infatti introdurre in Costituzione un istituto che possa garantire all'Esecutivo la priorità di iscrizione all'ordine del giorno e tempi di discussione e deliberazione parlamentare contenuti entro una data certa (rientrante fra i 70

³⁸ Cfr. C. PINELLI, *Le funzioni del Senato*, cit.

³⁹ Una mera "corsia preferenziale" secondo larga parte della dottrina (v., da ultimo, R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *federalismi.it*, 6/2016).

⁴⁰ Ma, come si è già accennato, si condivide qui l'opinione per cui non è tanto in questa sede che vanno ricercate le cause di tali abusi, quanto nelle difficoltà del sistema dei partiti e nella mancanza di correttezza istituzionale. In questo senso, v. anche F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del titolo V della Costituzione*, in *federalismi.it*, 11.06.2014; D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorioaic.it*, 2/2015.

e gli 85 giorni dalla presentazione) per disegni di legge ritenuti dal Governo «essenziali per l'attuazione del programma politico»⁴¹.

È proprio quest'ultima clausola ad attivare un "campanello d'allarme" e a suggerire che l'istituto possa incidere sull'area tipica degli snodi fiduciari. Ipotesi che sembra confermata anche dalla limitazione dell'esperibilità del procedimento ai soli disegni di legge di competenza prevalente della Camera dei deputati e dalla genesi della disposizione: al decorso del termine "certo" era infatti in origine stata collegata la conseguenza del "voto bloccato" alla francese, ossia la previsione per cui, ove la data fissata fosse decorsa infruttuosamente, l'Esecutivo avrebbe potuto domandare la deliberazione (articolo per articolo e finale) sul testo proposto dal Governo o sugli emendamenti da esso approvati, senza ulteriori possibilità di modifica da parte delle Camere⁴². Quest'ultimo istituto è stato eliminato, in seconda lettura, dalla Camera dei deputati, ma giova comunque ricordare l'originaria formulazione della disposizione poiché da essa emergeva una rilevante finalizzazione del procedimento legislativo a data certa: quella di farsi mezzo per "blindare" i progetti di legge interessati, ossia di farsi strumento incidente non soltanto sui tempi della discussione e della deliberazione, ma anche sui contenuti della legge parlamentare, in maniera analoga a quanto accade in caso di apposizione di questione di fiducia (con la differenza, però, che mentre quest'ultima può anche concernere una singola disposizione, un singolo articolo o un solo comma, il voto bloccato incide in maniera ben più forte, investendo sempre l'intero disegno di legge).

È stata proprio la preoccupazione per una sì forte ingerenza governativa, non contemperata dall'altro lato da un obbligo di dimissioni dell'esecutivo in caso di esito negativo del procedimento, a suggerire la rimozione del voto bloccato⁴³. Tuttavia, la mera rimozione, non accompagnata da alcuna previsione alternativa circa le conseguenze dell'infruttuoso decorso del termine conferiscono al procedimento legislativo a data certa una natura incerta e anfibologica, suscettibile di essere definita solo in sede attuativa ed applicativa.

⁴¹ Clausola dai labili confini, tanto da prestarsi ad abusi ancor più della «straordinaria necessità ed urgenza» secondo G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della Costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Osservatorioaic.it*, 3/2014.

⁴² La proposta non è nuova. Se ne può trovare traccia, sia pur con diversa formulazione, già nella bozza di revisione costituzionale approvata dalla Commissione Bicamerale del 1997 e nelle varie proposte di revisione costituzionale sopra richiamate (v. nt. 22). Per un *excursus* di questi tentativi, cfr. E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, cit., 306 ss.

⁴³ V.M.C. GRISOLIA, *Alcune annotazioni circa il definitivo assetto della riforma costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015.

Contestualmente all'eliminazione del voto bloccato veniva infatti inserita nella disposizione la clausola della necessaria essenzialità del disegno di legge per l'attuazione del programma di governo, che – pare a chi scrive – non può non sollecitare talune domande. Ad esempio: a quali condizioni e con quali conseguenze può la Camera dei deputati rifiutare la richiesta di procedimento a data certa? Quali conseguenze comporta la modifica parlamentare di un disegno normativo ritenuto dal Governo essenziale per l'attuazione del suo programma? La legge che esca stravolta dall'esame parlamentare non dimostrerebbe forse l'esistenza di un dissenso su uno degli elementi essenziali su cui si articola il rapporto di fiducia? Allora, quali conseguenze immaginare per il verificarsi di tali eventualità⁴⁴?

La mancanza di qualunque indicazione nel testo costituzionale attualmente proposto non aiuta alla soluzione dei problemi e, anzi, la affida con ogni probabilità al regolamento della Camera (cui la disposizione fa espressamente rinvio per la disciplina di «modalità e limiti» del procedimento) ed alla legge attuativa dei poteri del Governo che sarà necessaria in caso di esito positivo della revisione costituzionale. Interventi che, però, ad opinione di chi scrive, dovranno ritenersi limitati e vincolati dalla sopra ricordata modifica della disposizione: in particolare, dovrà intendersi impedita la reintroduzione di ciò che la revisione costituzionale esplicitamente ha escluso, ossia l'inemendabilità del disegno legislativo.

Certo, il silenzio non consente allo stato di fare previsioni attendibili circa l'interpretazione che ne vorrà dare una Camera ove le istanze della maggioranza saranno particolarmente forti – se non sovrarappresentate, nel caso in cui sopravviva la legge elettorale attualmente vigente – e, dunque, sarà necessario prendere in considerazione sia la prospettiva qui auspicata sia quella opposta, con l'avvertenza che entrambe appaiono problematiche: quella qui preferita, perché svuoterebbe l'istituto di molta della forza che i proponenti intendono imprimergli; quella opposta, perché avvierebbe alla possibilità di pericolose ingerenze governative sul procedimento legislativo.

A tal proposito, non v'è dubbio che molto dipenderà dalla maniera nella quale il requisito di essenzialità verrà interpretato⁴⁵. In particolare, esso si presta ad essere inteso almeno in due sensi. In un primo senso, ritenendo l'essenzialità dimostrata dalla mera connessione con il programma

⁴⁴ Molti altri sono i dubbi e le problematiche concernenti l'istituto, ma gli spazi del presente lavoro non consentono un approfondimento di ciascuno di essi. Ci sia consentito, dunque, limitarsi in questa sede ad alcune questioni cruciali per la possibile incidenza sulla relazione fiduciaria monocamerale e rinviare per gli altri profili a T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *federalismi.it*, 5/2016.

⁴⁵ Sul punto v. E. BALBONI, «Essenziale»: *was ist wesentlich?*, in *Quad. cost.*, 2015, 389 ss.

di governo e intendendo come “essenziali” tutti i progetti di legge che di quest’ultimo costituiscano stretta attuazione. In tal caso dovrebbero allora ritenersi fondate – ed ineludibili – tutte le domande di procedimento a data certa che riguardino disegni legislativi attuativi del programma su cui la Camera si è espressa in senso positivo al momento del conferimento della fiducia. Ma ciò, oltre ad espandere enormemente – e in maniera potenzialmente incontrollata – l’ingerenza governativa sul Legislatore, caricherebbe la mozione di fiducia di una particolare e sinora inedita rilevanza, poiché vincolerebbe la Camera dei deputati all’assenso ad ogni richiesta di priorità riguardante i punti di cui si compone il programma governativo, trasformando così una relazione di natura politica in un vincolo di natura giuridica (con le conseguenti rigidità, poco consone ad una relazione che dovrebbe lasciarsi modulare diacronicamente, e con il conseguente aumento delle ipotesi di conflittualità e di ricorso alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni). Inoltre, la scelta per questa alternativa richiederebbe quantomeno, a differenza di quanto è previsto attualmente, l’imposizione di un obbligo per il Governo di configurare il proprio programma precisamente e dettagliatamente al momento del voto di fiducia instaurativo del rapporto (auspicabilmente indicando pure quali siano i punti del programma ritenuti essenziali).

In un secondo senso, invece, l’essenzialità potrebbe intendersi connessa al fattore temporale. Seguendo tale interpretazione rispetterebbero il requisito quei disegni di legge il cui differimento impedisca l’attuazione del programma di governo; ossia, quei disegni la cui essenzialità – per così dire – oggettiva (in termini di connessione inestricabile con l’attuazione ed il compimento del programma di governo) si combini con la necessità di approvazione in tempi celeri e certi. Di conseguenza, la condizione richiesta dall’art. 72.7, sarebbe esaudita solo ove vi fosse un termine da rispettare o si dimostrasse che il provvedimento normativo è preliminare e propedeutico ad altri che – pure – fanno parte del programma di governo e che verrebbero ineluttabilmente preclusi da un ritardo sul primo.

Che quest’ultima sia l’opzione da preferirsi può a nostro parere ricavarsi sia dalla lettera della disposizione, ove compare un aggettivo particolarmente forte («essenziale») sia da un argomento teleologico, ossia dalla finalità deflattiva del ricorso al decreto legge perseguita tramite l’assicurazione di tempi certi (ciò che lega chiaramente, nella *voluntas legislatoris*, l’essenzialità al fattore temporale), sia da una valutazione di ordine sistemico: ove non si disciplinasse adeguatamente il momento valutativo a disposizione della Camera dei deputati, si correrebbe il pericolo della trasformazione dell’indicazione di essenzialità in una mera «clausola di

stile» difficilmente controvertibile⁴⁶; ossia il rischio della trasformazione del potere governativo di richiesta in un potere di scelta del procedimento che la Camera dovrà adottare. Rischio, evidentemente, troppo elevato da potersi correre in un ordinamento che voglia definirsi democratico.

Se dunque, come qui si crede, l'essenzialità dovesse essere dimostrata dal Governo in relazione alla necessità che la legge sia approvata in tempi certi, allora alla Camera rimarrebbe un margine di discrezionalità nella valutazione se accordare o meno il procedimento prioritario; ove invece venisse svincolata da tale onere dimostrativo, l'indicazione di essenzialità diverrebbe una valutazione difficilmente controvertibile poiché ad altissima discrezionalità politica. D'altro canto, l'opzione qui preferita rischia di privare l'istituto di gran parte della sua forza e di trasformarlo in uno strumento meramente sollecitatorio.

Analogo problema solleva l'interpretazione del sopra citato silenzio sulle conseguenze del decorso infruttuoso del termine. Se la formulazione originaria della disposizione costituzionale, infatti, non lasciava dubbi circa la perentorietà di quest'ultimo, l'attuale mancanza di conseguenze farebbe propendere all'opposto per l'ordinatorietà. D'altro canto, com'è stato sottolineato in dottrina, tale interpretazione renderebbe il procedimento a data *certa* un procedimento a data *sperata*⁴⁷, svuotando l'istituto del suo carattere essenziale, ossia della sua capacità di farsi "corsia preferenziale" per il Governo e strumento deflattivo del ricorso abusivo alla decretazione d'urgenza. Questi argomenti indurrebbero a propendere per la persistente perentorietà del termine; senonché anche questa soluzione non appare in grado di assicurare – almeno di per sé sola considerata – il perseguimento della dichiarata *ratio*. Al momento, infatti, l'unica indicazione che possiamo trarre dalla disposizione, ove volessimo intendere il termine come perentorio, è quella della decadenza del procedimento legislativo e della necessità di avviarlo nuovamente *ab origine*. Ipotesi che, oltre a non assicurare al Governo un'utilmente percorribile via privilegiata per l'attuazione del programma politico, apparirebbe quantomeno problematica in relazione a disegni legislativi dei quali l'Esecutivo ha dichiarato l'essenzialità: anche in questo caso l'evidente incrinatura del rapporto di fiducia che emergerebbe dall'inerzia o dal dissenso della Camera che abbiano determinato il protrarsi del tempo rimarrebbe, infatti, sprovvista di qualsivoglia forma di assunzione di responsabilità politica, non essendo

⁴⁶ Così, G. AZZARITI, *Appunto*, cit.; R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit.; S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *Forumcostituzionale.it*, 17.01.2015.

⁴⁷ V., fra gli altri, E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit.

stata prevista, da un lato, la trasparenza del voto parlamentare e, dall'altro, l'obbligo di dimissioni del governo. Starà, ancora una volta, al regolamento parlamentare e alla legge attuativa dei nuovi poteri del Governo disciplinare anche questo delicato punto, decidendo verso quale dei due poli indirizzare un istituto al momento "ibrido".

Occorre infine porsi un'ultima domanda: *quid* se nell'ambito di un procedimento legislativo prioritario il Governo ponesse anche la questione di fiducia? Il mancato divieto della combinazione dei due istituti, sul quale la dottrina ha giustamente appuntato una preoccupata attenzione⁴⁸, non farebbe altro che riproporre in rinnovati termini le medesime problematiche che oggi siamo chiamati ad affrontare quando guardiamo al ricorso alla decretazione d'urgenza combinata al voto di fiducia in sede di conversione o alla questione di fiducia posta nell'ambito di un disegno di delega legislativa o su un maxi-emendamento governativo. Si tratta, ancora, di nodo da sciogliere in sede attuativa, ove si renderà indispensabile essere conseguenti sino in fondo all'eliminazione del voto bloccato dalla disposizione in esame, non solo non introducendo vincoli all'emendabilità dei disegni di legge discussi in via prioritaria, ma anche prevedendo esplicitamente il divieto di apporre la questione di fiducia ove sia stato avviato tale procedimento.

Abstract

Il contributo analizza l'impatto del disegno di revisione costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" sul rapporto di fiducia. In particolare, dopo aver ricostruito il contesto costituzionale entro cui le riforme si inquadrano (nella sua struttura di base rimasto immutato), si studiano le implicazioni della monocameralità degli istituti fiduciari, tentando di verificarne la congruità rispetto agli scopi (esplicitati) di semplificazione delle dinamiche decisionali ed istituzionali.

In tale ottica, si esaminano sia le competenze attribuite al rinnovato Senato "delle autonomie", escluse dalla relazione fiduciaria, sia le possibili problematiche poste dalla permanenza, nell'art. 70 Cost., di alcune materie di competenza legislativa bicamerale.

Un particolare approfondimento è dedicato poi all'inedito istituto del procedimento legislativo a data certa, che, pensato per disegni di legge ritenuti dal Governo «essenziali per l'attuazione del programma politico», è destinato ad interessare quei disegni normativi usualmente oggetto di questione di fiducia, senza però essere accompagnato da analoga assunzione di responsabilità politica. Lo scritto analizza, dunque, i possibili sviluppi dell'istituto e le sue criticità, con specifico riguardo alle relazioni fra Camere e Governo.

⁴⁸ *Inter alios*, E. ROSSI, *op. ult. cit.*; R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit.

Giovanna Pistorio*

La decretazione d'urgenza

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'abuso quantitativo e la degenerazione qualitativa della decretazione d'urgenza – 3. Le novità sul decreto-legge – 4. Le novità sulla legge di conversione – 4.1 Emendabilità della legge di conversione e rinvio presidenziale – 5. Gli interventi contenitivi “indiretti” – 6. Profili problematici

1. Premessa

La proposta di modifica dell'art. 77 della Costituzione, delineata nella delibera legislativa di riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”, si configura come una forma di «costituzione-bilancio»¹, che riconosce valore costituzionale ai vari limiti, formali e sostanziali che, nel tempo e da più fronti, sono stati introdotti per arginare il patologico ricorso alla decretazione di urgenza.

Come noto, infatti, la discrasia tra il modello ideale di decreto-legge pensato dai costituenti e il ricorso effettivo a tale strumento, determinando, da un lato, una grave lesione alla certezza del diritto, a causa di una produzione normativa instabile, caotica e spesso disordinata e dall'altro un preoccupante squilibrio tra Governo e Parlamento, tutto proteso a favore del primo, ha reso indispensabile «la tessitura di una rete di contenimento»², fatta di interventi legislativi, decisioni costituzionali e moniti presidenziali, orientati a ripristinare il modello *secundum Constitutionem*.

In tale contesto, si inserisce la delibera di riforma che, “costituzionalizzando” detti vincoli procedurali e di contenuto e, in parte e sia pur indirettamente, attraverso il superamento del bicameralismo perfetto e il c.d. voto a data certa, tende a ridurre, se non a combattere definitivamente, l'abuso della decretazione d'urgenza.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi Roma Tre.

¹ Così, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 14 s.

² Così, S. DI MARIA, *I “nuovi” limiti alla decretazione d'urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *forumcostituzionale*, 2015, 3.

Per comprendere se gli strumenti di intervento prescelti dal legislatore costituzionale si attagliano effettivamente alla patologia del caso, occorre ricostruire le origini, gli sviluppi, le distorsioni di quel fenomeno che hanno portato a “normalizzare” uno strumento (pensato come) eccezionale.

2. *L'abuso quantitativo e la degenerazione qualitativa della decretazione d'urgenza*

Già sul finire degli anni Settanta, si cominciava ad assistere a quel processo di metamorfosi del decreto-legge, divenuto nel tempo, non solo fonte ordinaria e non più eccezionale, ma concorrenziale con la legge del Parlamento. A fronte di tale fenomeno si temeva addirittura che il decreto-legge potesse trasformarsi in uno strumento alternativo e privilegiato rispetto alla fonte legislativa, perché rafforzato «dalla posizione costituzionale dell'atto che ne consente l'immediata operatività [...] e impone un corso rapido»³.

Il decorso del tempo ha confermato detti timori.

Vari fattori, tra i quali l'indebolimento delle maggioranze governative⁴, il mal funzionamento del circuito politico Governo-Parlamento⁵ e dunque la maggiore instabilità politica hanno reso sempre più necessario il ricorso al decreto-legge, come «strumento ordinario di legiferazione»⁶, accanto «o addirittura in sostituzione di quello parlamentare»⁷, configurandosi come una sorta di disegno di legge rinforzato dall'urgenza⁸. Nulla è cambiato,

³ Così, A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX.

⁴ Così, cfr., G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990, 178 ss.

⁵ In tal senso, si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 274.

⁶ Così, G.F. CIAURRO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1988, 831 ss.

⁷ Per tale orientamento, cfr. F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e Società*, 1989, 425 ss.

⁸ In tal senso, cfr. F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1994, 3232 ss.; A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, Napoli, 2009, 10 ss. Sulle ragioni politiche che hanno determinato un incremento esponenziale della decretazione d'urgenza negli anni Novanta, cfr. A. PACE, *Divagazioni sui decreti-legge non convertiti*, in *Pol. del diritto*, 1995, 396; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, voce *Legge (Atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 123. Si segnala, a scopo meramente esemplificativo, qualche dato statistico: nel 1994 i decreti-legge emanati sono stati 327, nel 1995, 296 e nel 1996, con una media di quasi un decreto al giorno, ben 361. Sintomatico dell'evidente instabilità politica, il “seguito” di tali decreti: sono gli anni in cui le percentuali

più di recente, tanto da spingere a ritenere che, nel corso delle ultime due legislature, vuoi per lo stato grave e permanente di crisi economica, vuoi per una consapevole volontà politica, il Governo «si è definitivamente impadronito della funzione legislativa»⁹. Nella legislatura in corso, la decretazione d'urgenza «si è indiscutibilmente affermata come lo strumento normativo principale, sia perché l'incidenza quantitativa delle leggi di conversione sul totale delle leggi è più che raddoppiata, attestandosi al 60 per cento [...], sia perché gli “spazi normativi” dei provvedimenti di urgenza hanno raggiunto il 65,8 per cento del totale»¹⁰.

Come noto, la patologia del decreto-legge non si è sviluppata solo da un punto di vista quantitativo, ma ha determinato una più grave e deleteria degenerazione qualitativa¹¹. Molteplici e di diversa forma le distorsioni mediante le quali il decreto-legge «reale» si è allontanato da quello «ideale»¹². Basti pensare ai decreti-legge emanati per fronteggiare le più disparate situazioni contingenti, «intervenedo a mo' di provvedimenti-tampone, senza badare assolutamente alla *qualità* del prodotto normativo»¹³. Si pensi – a titolo di mero esempio dei «troppi e troppo gravi episodi di violenza al diritto [...], realizzati con decreto-legge»¹⁴ – alle “catene” di decreti-legge che si sono susseguite per lunghi anni, o addirittura alla duplicazione di norme di identico contenuto in più “catene” di decreti; a decreti-legge che hanno abrogato decreti-legge adottati poco prima al solo fine di emendarli;

di conversione dei decreti-legge non raggiungono il 20%, mentre quelle di reiterazione superano il 75%.

⁹ Così, R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2014, 18.

¹⁰ Così, P. SISTO, Relazione all'Assemblea della I Commissione permanente del Senato (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), del 27 marzo 2014, 2.

¹¹ D'altra parte, dietro la degenerazione qualitativa conseguente alla sostanziale appropriazione del potere normativo da parte di Governo si cela una profonda crisi del sistema delle fonti ed in particolare della legge, quale fonte del diritto per antonomasia dello Stato moderno (F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit.). Sul punto, cfr. A. CELOTTO, voce *Decreto-legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. Giur. treccani*, 2001, 6, secondo il quale in un contesto in cui «la legge si è dimostrata sempre più inadeguata a svolgere il ruolo di fonte-guida del sistema essendo affiancata e aggredita da altre fonti», il massiccio ed improprio ricorso alla decretazione d'urgenza si è rivelato devastante non solo sul sistema delle fonti, ma anche sulla forma di governo, «venendo profondamente modificato l'assetto delineato nella costituzione formale: si è assistito ad un vero e proprio capovolgimento di ruoli tra Governo e Parlamento, con squilibri e scompensi nella separazione dei poteri e forti impatti su altri valori costituzionalmente tutelati».

¹² In tal senso, cfr. S. DI MARIA, *I “nuovi” limiti alla decretazione d'urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, cit., 4.

¹³ Così, A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, cit., 12.

¹⁴ Così, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1996, 4.

all'emanazione nello stesso decreto di due norme che modificavano in maniera poco dissimile una stessa disposizione precedente; a decreti-legge che hanno abrogato norme già abrogate o che hanno emanato norme già in vigore o che hanno modificato atti aventi natura regolamentare, al fine di usufruire dell'*iter* di produzione più semplice ed immediatamente produttivo di effetti del decreto-legge, rispetto al più lungo e farraginoso procedimento regolamentare¹⁵. Per non parlare, poi, dei sempre più gravi e preoccupanti vizi formali che, per lunghissimo tempo, hanno attanagliato la decretazione d'urgenza. Si pensi ai decreti-legge emanati (e convertiti) nonostante l'evidente mancanza dei casi straordinari di necessità ed urgenza, quali presupposti indefettibili che ne avrebbero dovuto condizionare l'adozione; ai decreti-legge c.d. *omnibus*, vale a dire contenenti disposizioni eterogenee e disparate, soltanto «accomunate dalla necessità di entrare subito in vigore»¹⁶.

Impellente, in tale contesto, l'esigenza di interventi contenitivi, di vario tipo.

A livello politico, si rammentano le numerose, ma scarsamente produttive di effetti, promesse dei vari Presidenti del Consiglio nel corso delle proprie dichiarazioni programmatiche dinanzi alle Camere e i molteplici interventi presidenziali volti a stigmatizzare l'abnorme ricorso a decreti profondamente eterogenei.

A livello normativo, è la legge n. 400 del 1988, all'art. 15, ad individuare una serie di limiti contenutistici e funzionali al decreto-legge¹⁷.

A livello giurisdizionale, dopo una certa ritrosia nel sindacare i vizi formali del decreto-legge, probabilmente giustificata dall'opportunità di astenersi da valutazioni squisitamente discrezionali, proprie del circuito politico, è proprio il giudice delle leggi a garantire reali effetti di contenimento, in

¹⁵ Più approfonditamente sul punto, cfr. A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, cit., 10 ss.

¹⁶ Così, P. VIPIANA, *Le modifiche alla disciplina della decretazione d'urgenza*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015, 126.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 15, comma 2, «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; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento». Il successivo comma prevede poi che «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

grado di frenare quasi miracolosamente alcuni abusi del decreto-legge¹⁸.

¹⁸ Basti pensare alla prassi della reiterazione, scomparsa solo a seguito della sentenza n. 360 del 1996 con cui la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità sulla base dell'assunto che «il decreto-legge iterato o reiterato – per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza indurre variazioni sostanziali – lede la previsione costituzionale sotto più profili: perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere “straordinario” dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata». Ancor più clamorosi – tenuto conto degli orientamenti ondivaghi e contraddittori della giurisprudenza costituzionale sulla natura della legge di conversione, ora considerata novativa e dunque in grado di sanare qualsiasi vizio (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 108 del 1986, 243 del 1987, 808, 810, 1033 e 1060 del 1988, 419 del 2000 e 29 del 2002) ora di mera convalida e quindi incapace di emendare il decreto-legge adottato, pur in assenza di casi di straordinaria necessità ed urgenza (a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, però, la Corte ha ammesso la possibilità di sindacare il vizio dei presupposti di necessità ed urgenza, almeno nei casi di «evidente mancanza», anche successivamente all'avvenuta conversione, negando dunque l'efficacia sanante della legge di conversione e configurando la mancanza dei presupposti come vizio formale, trasmissibile alla legge di conversione, quale vizio in procedendo; poi, cfr. sentt. nn. 6, 179, 196 e 285 del 2004, 62 del 2005 e 116 del 2006) – gli effetti derivanti dalle decisioni nn. 171 del 2007 e 128 del 2008, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle norme di un decreto-legge, già convertito, per mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza.

Più di recente, con la sent. n. 22 del 2012, la Corte è intervenuta Sulla necessità che l'intero decreto-legge sia collegato al caso straordinario di necessità e urgenza che ha indotto il governo ad avvalersi dell'eccezionale esercizio della funzione legislativa – ovvero, sull'omogeneità del decreto-legge, «criterio sfuggente ed ambiguo quant'altri mai» P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. Parl.*, 2002, 408), rilevando che «l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...] – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge “deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo” [...], costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.». L'omogeneità, intesa come coerenza, è peraltro un requisito che non va circoscritto alle sole disposizioni del decreto-legge ma deve regolare l'intero procedimento che inizia con l'emanazione del provvedimento provvisorio e si conclude con la conversione in legge dello stesso. Ecco allora che «l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato [...] a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione», pena l'illegittimità «per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (poi, cfr. sentt. nn. 34 del 2013, 32 e 251 del 2014, 145 e 154 del 2015).

3. *Le novità sul decreto-legge*

Numerosi e di diversa natura, dunque, i tentativi di contenimento dell'uso parossistico della decretazione d'urgenza, che la delibera di riforma "Renzi-Boschi" intende elevare a rango costituzionale.

La *ratio* sottesa a siffatta esigenza è facilmente intuibile: assicurare maggiore certezza del diritto a molteplici soluzioni, già in parte adottate, ma ancora potenzialmente instabili, in quanto legate a fattori contingenti e mutevoli, quali orientamenti giurisprudenziali e/o politico-istituzionali¹⁹.

Molte le aspettative, ancora incerti e in parte problematici gli effetti.

Quanto al decreto-legge, diversi i limiti contenutistici.

Innanzitutto, l'art. 77, comma 1, Cost., prevede espressamente che l'eventuale esercizio della funzione legislativa debba essere delegata al Governo *con legge*, escludendo dunque che si possa ricorrere al decreto-legge²⁰. La dottrina, peraltro, era già unanime nell'escludere siffatta possibilità sia rilevando la necessità che il soggetto delegante debba necessariamente essere distinto dal soggetto delegato, per l'esercizio delle funzioni di controllo ad esso spettante²¹, sia perché sarebbe palese la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza a fronte di «una disposizione che, prevedendo una delega, rimanda ad un atto successivo l'adozione di determinate norme invece di stabilirle essa stessa»²². Tale divieto, ricavabile anche a livello costituzionale dai casi di riserva di legge d'Assemblea, ex art. 72, Cost., è stato poi esplicitato, a livello legislativo, dall'art. 15, comma 2, lett. a), della legge n. 400 del 1988 e ribadito, in sede giurisdizionale, con sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 1998.

Rispetto ai limiti contenutistici già previsti dall'art. 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988²³ – ai quali la delibera di riforma attribuisce valore costituzionale – due sono le significative novità. In primo luogo, si consente un'eccezione al generale divieto di ricorrere al decreto-legge in materia elettorale, limitatamente alla disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, a fronte della

¹⁹ Così, A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, in *federalismi.it*, 11/2016, 5.

²⁰ Sull'inutilità di siffatta precisazione, essendo «del tutto evidente, infatti, che non è ammissibile un decreto-legge per convertire in legge un (altro) decreto-legge», cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 114.

²¹ In tal senso, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1993, 1, 101.

²² Così, S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, 274 s.

²³ Cfr., *supra*, § 2, nota n. 17 del presente lavoro.

cospicua prassi intervenuta sulla c.d. legislazione elettorale di contorno. La seconda differenza attiene al divieto di reiterazione, introdotto a prescindere dalle ragioni della mancata conversione, come suggerito dal giudice costituzionale nella sentenza n. 360 del 1996 e non nei soli casi di negata conversione con il voto di una delle due Camere, come invece previsto dalla legge del 1988.

Ultima indicazione contenutistica, relativa al decreto-legge, è statuita dall'art. 77, comma 5, Cost. che, "costituzionalizzando" quanto già previsto dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, stabilisce che i decreti debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo²⁴.

4. *Le novità sulla legge di conversione*

Significative e, in parte, problematiche le novità introdotte dal legislatore costituzionale sul procedimento di conversione in legge del decreto-legge.

Nessun dubbio sulla necessità – prevista nella delibera di riforma costituzionale, all'art. 77, comma 2, Cost., – che il disegno di legge di conversione deve essere presentato «alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere».

Acclarata, dunque, la possibilità che il decreto-legge possa essere adottato *in qualsiasi materia*, comprese quelle previste dall'art. 70, comma 1, Cost., vale a dire quelle per le quali il legislatore costituzionale prevede che l'esercizio della funzione legislativa debba essere necessariamente bicamerale, con un apporto paritario di Camera e Senato, occorre comprendere se un decreto-legge, emanato in materia riservata al procedimento bicamerale, debba essere convertito con legge bicamerale o se, invece, la legge di conversione sia sempre e necessariamente una legge monocamerale.

Dubbi e difficoltà interpretative scaturiscono dalla formulazione del novelato art. 77 Cost., come previsto nella delibera legislativa di riforma costituzionale ed, in particolare, dal combinato disposto dei commi 2 e 6. Quest'ultima statuizione prevede infatti che «l'esame, a norma dell'art. 70, terzo e quarto comma, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato

²⁴ Vero è che, in via interpretativa, è facilmente intuibile l'intenzione del legislatore, ma sarebbe stato preferibile precisare esplicitamente che i decreti di cui all'art. 77, comma 7, Cost., sono decreti-legge e non anche decreti legislativi delegati, cui si riferisce l'art. 77, comma 1, Cost. Segno ulteriore «della scarsa qualità del testo legislativo» secondo E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., 115.

della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati. Le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione».

L'interpretazione meramente letterale delle due disposizioni indurrebbe a ritenere che, pur riconoscendo la possibilità di adottare decreti-legge in tutte le materie, senza preclusione alcuna, la legge di conversione debba seguire necessariamente il procedimento monocamerale, essendo consentita al Senato *solo* la possibilità di apportare proposte di modificazioni al testo²⁵. Militano a sostegno di tale tesi l'obbligo di presentazione del disegno di legge alla Camera dei deputati, anche nelle materie in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, e la mancata indicazione della legge di conversione nell'elenco di cui all'art. 70, comma 1, Cost.²⁶.

Tuttavia, almeno tre considerazioni ostano a siffatta interpretazione.

In primo luogo, la *ratio* sottesa alla delibera di riforma costituzionale. La lettura dei lavori preparatori sembrerebbe indurre a ritenere che il procedimento di conversione dei decreti-legge sia duplice, a seconda della materia oggetto del decreto-legge²⁷. Qualora il provvedimento provvisorio venga adottato in una delle materie *ex* art. 70, comma 1, Cost., la relativa legge di conversione dovrebbe necessariamente seguire il procedimento bicamerale, per garantire il necessario apporto paritario di Camera e Senato. Il decreto-legge emanato in tutte le altre materie invece dovrebbe essere convertito seguendo il procedimento monocamerale, con la possibilità per il Senato di avanzare solo proposte di modificazioni, con le modalità e la tempistica previste dall'art. 77, comma 6, Cost.

A ciò si aggiunge un'inevitabile antinomia di carattere sistematico. Se la legge di conversione dovesse seguire sempre il procedimento monocamerale, sarebbe sufficiente adottare un decreto-legge in una di quelle materie *ex* art. 70, comma 1, Cost., per eludere l'obbligo di seguire il procedimento bicamerale. Tale strategia avrebbe evidenti ripercussioni sulla decretazione d'urgenza, alla quale (forse) si ricorrerebbe in modo ancor più massiccio e scorretto rispetto all'abuso a fronte del quale il legislatore

²⁵ In tal senso, cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 19.

²⁶ Sulla plausibilità di siffatta interpretazione e sulle davvero problematiche conseguenze che ne potrebbero derivare, cfr. D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, cit., 3.

²⁷ Si veda, in proposito, la Relazione all'Assemblea del Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, on. F.P. Sisto.

costituzionale interviene con la proposta di modifica in esame²⁸.

Infine, un elemento testuale. L'art. 70, comma 1, ultima parte, Cost. prevede che tutte le leggi bicamerali possono essere modificate, abrogate o derogate *solo da altre leggi bicamerali*. Inevitabile la violazione di siffatta disposizione ogniqualvolta un decreto-legge intervenisse per disciplinare una delle materie riservate al procedimento bicamerale, configurando la legge di conversione come legge necessariamente monocamerale²⁹.

Tali riflessioni inducono a privilegiare l'interpretazione a favore della duplicità del procedimento di conversione, in base alla materia oggetto del decreto-legge.

4.1 Emendabilità della legge di conversione e rinvio presidenziale

Sul procedimento di conversione del decreto-legge, due, gli interventi con cui, con il progetto di riforma, si intende "costituzionalizzare" moniti presidenziali, in parte avallati dalla successiva giurisprudenza costituzionale.

Quanto all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione, esclusa la plausibilità di una preclusione assoluta³⁰, si introduce, nell'ultimo comma dell'art. 77 Cost., un divieto espresso di «disomogeneità sopravvenuta del decreto-legge attraverso la legge di conversione»³¹, consentendo – come ammesso, peraltro, dalla giurisprudenza della Corte³² – l'introduzione di emendamenti ed articoli aggiuntivi, purché omogenei al contenuto o alle finalità del decreto-legge, a pena di invalidità della legge di conversione *in parte qua*.

Quanto poi al termine previsto per la conversione in legge, si aggiunge la possibilità di un differimento da sessanta a novanta giorni – sia nell'art. 77, comma 3, sia nell'art. 74 Cost. – a fronte di un eventuale rinvio presidenziale della legge di conversione.

Di non poco momento le perplessità di chi ritiene che posticipare di

²⁸ In tal senso, cfr. P. VIPIANA, *Le modifiche alla disciplina della decretazione d'urgenza*, cit., 130.

²⁹ Così, R. ROMBOLI, *Le vicende della decretazione d'urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale e ipotesi di revisione dell'art. 77 Cost.*, cit., 2 ss. E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 203 ss.

³⁰ Come invece proposto da A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, Napoli, 2014, 140.

³¹ Così, T. GROPPI, A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, 2015, 361 ss.

³² Si veda, *supra*, § 2, nota n. 18 del presente lavoro.

altri trenta giorni il termine per la conversione in legge implichi un prolungamento, eccessivo e preoccupante, di quegli effetti già «permanenti che i decreti legge, a dispetto della loro provvisorietà, determinano»³³.

Due le questioni delicate e problematiche che hanno indotto, però, con ogni probabilità, il legislatore costituzionale a prevedere siffatto differimento.

In primo luogo, il dubbio interpretativo sorto, in passato, tra l'inammissibilità, in astratto, del potere di rinvio presidenziale sulla legge di conversione e i diversi rinvii verificatisi nella prassi³⁴.

Poco convincente l'orientamento di chi negava, in assoluto, l'esercizio del potere di rinvio sulla legge di conversione, ritenendo che avrebbe determinato un *mero doppione del controllo parlamentare*³⁵, né persuasiva la tesi di chi adduceva la *brevità del termine di conversione*³⁶, come unica e sempre ostativa causa all'esercizio del potere, posto che l'eventuale approvazione della legge di conversione con netto anticipo rispetto ai sessanta giorni non avrebbe in ogni caso determinato alcun pregiudizio all'iter procedurale. Ben più ragionevole, dunque, circoscrivere l'inammissibilità del potere alle sole ipotesi in cui l'approvazione parlamentare o lo stesso rinvio si fossero verificati l'ultimo giorno utile. Innegabile, in tal caso, ritenere che il rinvio, non consentendo una nuova deliberazione delle Camere, si trasformi da impedimento temporaneo in veto assoluto³⁷.

È in tale contesto che si inserisce la previsione, nella delibera di riforma, di un differimento, di trenta giorni, del termine previsto per la conversione, qualora il Capo dello Stato decida di esercitare il potere di rinvio. Detto differimento dovrebbe d'ora in poi escludere che il Presidente della Repubblica, a fronte dell'effettiva impossibilità per le Camere di esprimersi nuovamente sulla legge entro i sessanta giorni di efficacia del decreto, si trovi di fronte alla difficile alternativa tra rinviare, determinando, però, la decadenza del decreto o, nonostante eventuali dubbi di legittimità o merito, rinunciare all'esercizio del potere di rinvio sulla legge di conversione. Quest'ultima, la via percorsa in più occasioni, ma non senza perplessità. Anzi, proprio le molteplici incertezze che attanagliavano il Capo dello Stato hanno indotto alla c.d. «promulgazione con motivazione» (anche

³³ Così, M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, 1 s.

³⁴ Basti pensare ai cinque rinvii durante la presidenza Cossiga, i quattro, durante la presidenza Scalfaro e i due durante la presidenza Ciampi.

³⁵ Come rilevato da L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 564.

³⁶ Sul tema, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ed., Padova, 1976, 708.

³⁷ In tal senso, cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 247 ss.

definita «promulgazione dissenziente» o «promulgazione con riserva»³⁸), vale a dire, una promulgazione accompagnata da comunicazioni ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, al fine di indicare le ragioni sottese al mancato rinvio e, alle volte, di invitare a riflettere e ponderare, in sede di conversione, sull'ammissibilità degli emendamenti proposti³⁹. Tuttavia, il ricorso a tale strumento, sia pur orientato a mitigare gli effetti di una difficile scelta, ad evitare la decadenza del decreto e forse anche un'eccessiva intromissione nell'esercizio della funzione legislativa, ha contribuito ad indebolire, in maniera inevitabile e palese, non solo il potere di rinvio – troppe volte richiamato ma scarsamente utilizzato – ma, in un contesto più ampio, il ruolo e la funzione di garanzia del Capo dello Stato nel circuito istituzionale⁴⁰.

Si auspica dunque che, incidendo anche su tale questione, il differimento del termine per la promulgazione possa “restituire” valore ed importanza alla funzione di controllo esercitata dal Presidente della Repubblica, consentendogli di espletare un controllo più efficace sulla legge di conversione. Il tutto, però, con equilibrio e ragionevolezza. Senza creare un vero e proprio «obbligo giuridico di rifiutare, a monte, la firma del decreto-legge, ove [il Presidente] lo ritenga per qualsiasi motivo viziato»⁴¹, né rendere eccessivamente labile il confine che intercorre tra il sindacato del Presidente in sede di promulgazione e il sindacato della Corte in sede di giudizio di costituzionalità, consentendo che il primo sconfini in una «forma di controllo preventivo di manifesta incostituzionalità della legge di conversione»⁴².

5. *Gli interventi contenitivi “indiretti”*

Se è vero, poi, che una delle ragioni per le quali il Governo ha abusato

³⁸ Così, V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri-Quaderno 2010*, 2011, 30.

³⁹ Più approfonditamente, cfr. R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Riv. AIC*, 1/2011, 10; A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”...contraria?*, in *Forum di Quad. cost.*, 1 luglio 2002; C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 214. I. PELLINZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011.

⁴⁰ Per tale orientamento, cfr. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Riv. AIC*, 2/2014, 14.

⁴¹ In tal senso, cfr. M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, cit., 2.

⁴² Su tali perplessità, cfr. A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, cit., 12.

del decreto-legge va ricercata nella celerità dell'iter di formazione e nella immediata operatività della disciplina da esso prevista, anche il *solo superamento del bicameralismo perfetto*, introdotto con la delibera di riforma costituzionale, dovrebbe di per sé consentire una riduzione di quell'alluvionale ricorso alla decretazione d'urgenza⁴³. Basti pensare che, con riguardo al procedimento legislativo, la differenziazione di ruoli e funzioni tra Camera e Senato dovrebbe ridurre (*rectius*, è auspicabile che riduca) le tortuose, disordinate e farragginose lungaggini parlamentari per garantire un iter legislativo procedurale più snello ed agevole.

Se è vero inoltre che anche la mancanza di strumenti alternativi necessari per garantire al governo di realizzare efficacemente il proprio programma è una delle cause che ha spinto a denunciare «l'emergenza infinita»⁴⁴, sottesa all'incremento esponenziale della decretazione d'urgenza, il *procedimento a data certa*, previsto dall'art. 72, comma 7, Cost., introdotto con la delibera di riforma costituzionale, dovrebbe rafforzare la posizione del governo in parlamento e allo stesso tempo evitare l'uso, anzi l'abuso, politicamente e costituzionalmente scorretto del decreto-legge⁴⁵.

Detto procedimento consente infatti al Governo di chiedere alla Camera dei Deputati «che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno». Qualora, nei successivi cinque giorni dalla richiesta, la Camera accetti la proposta, essa dovrà pronunciarsi in via definitiva entro settanta giorni. È escluso il ricorso a tale procedimento per le materie di cui all'art. 70, comma 1, Cost. – vale a dire quelle riservate alla competenza delle leggi c.d. bicamerali, rispetto alle quali è richiesto un apporto paritario di Camera e Senato – per le leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e di indulto e di bilancio.

Nessun dubbio nel ritenere che la *ratio* sottesa alla previsione dell'istituto in esame va ricercata nell'esigenza di incrementare i poteri governativi per far fronte a quella presunta debolezza del governo in parlamento, annoverata, peraltro, tra le cause principali di abuso della decretazione d'urgenza. Inoltre, assicurare una sorta di “corsia preferenziale” a quei disegni di legge considerati “essenziali” all'attuazione del programma di governo dovrebbe sortire, almeno in teoria, significativi effetti deflattivi

⁴³ In tal senso, cfr. D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Rivista AIC*, giugno 2015, 6.

⁴⁴ Si veda il volume *L'emergenza infinita* a cura di A. Simoncini, Macerata, 2006.

⁴⁵ In tal senso, cfr. R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 4/2016, 14.

sul ricorso al decreto-legge, spingendo l'Esecutivo ad avvalersi di uno strumento ad esso alternativo⁴⁶.

Maggiori perplessità si hanno però nel contestualizzare siffatto procedimento in una prospettiva di più ampio respiro: se alcuni ritengono che il nuovo impianto costituzionale – in cui il voto a data certa ricopre indubbiamente un ruolo significativo – implica un eccessivo potenziamento del governo a scapito della dialettica parlamentare⁴⁷, altri assolvono risolutivamente l'intero progetto di revisione dall'«accusa di voler piegare il sistema ad una svolta autoritaria» ed escludono che possa parlarsi tanto di uno strapotere governativo, quanto di un indebolimento delle misure di garanzie, rilevando che «il potere di approvazione dei provvedimenti dell'Esecutivo resta pur sempre affidato in via definitiva alla Camera dei Deputati rappresentativa del popolo e il Governo stesso rimane subordinato alla fiducia della medesima»⁴⁸.

D'altra parte, resta comunque una valutazione assolutamente discrezionale e di indubbia natura politica la scelta della Camera di seguire il procedimento speciale invocato dal Governo. Nulla esclude, dunque, che siffatto procedimento, lungi dal sortire gli effetti sperati, non trovi adeguata applicazione⁴⁹. Le numerose incognite che si celano dietro tale procedimento inducono infatti a riflettere sull'effettivo utilizzo dello stesso. Deprecabile, ma realistico che il presupposto che ne consente il ricorso si possa prestare ad abusi: difficile ed inequivocabilmente soggettivo definire un disegno di legge «essenziale per l'attuazione del programma di governo». Anzi, siffatta clausola, piuttosto generica, attribuisce al governo un ampio, discutibile e allarmante margine di intervento, se solo si pensa a quali conseguenze ha portato l'interpretazione disinvolta di una formula assai vaga come quella della «straordinaria necessità ed urgenza»⁵⁰. Si discute

⁴⁶ C'è chi ritiene peraltro che la compresenza dei due istituti sarebbe «oltre che inutile, francamente eccessiva»: il primo [il procedimento a data certa] esclude il secondo, potendo provocarne la conseguente eliminazione» (R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 22).

⁴⁷ In tal senso, cfr. G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *Costituzionalismo.it*, aprile 2014.

⁴⁸ Così, D.A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale: una sorpresa positiva*, in *Rivista AIC*, aprile 2014, 1.

⁴⁹ Molto dipenderà anche dalla disciplina di attuazione, come rilevato da A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, cit., 6 s.

⁵⁰ In tal senso, cfr. G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della Costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della*

poi sulla possibilità, o meglio sull'opportunità politica, per la Camera dei Deputati di modificare un disegno di legge ritenuto «essenziale» per l'attuazione del programma di governo⁵¹ e sulla eventualità, già vagliata e deprecata in sede di discussione sulla novella costituzionale⁵², che detto disegno possa essere «combinato sistematicamente all'uso della questione di fiducia, dando legittimazione a prassi mortificanti il dibattito parlamentare»⁵³.

A ciò si aggiunge l'eventuale trasformazione del procedimento “a data certa” in procedimento “a data sperata”, qualora decorra infruttuosamente il termine costituzionalmente previsto (settanta giorni, prorogabili per altri quindici «in relazione ai tempi di esame della commissione, nonché alla complessità del disegno di legge», *ex art. 72, comma 7, Cost.*), senza che la Camera si sia pronunciata in via definitiva. Il mancato rispetto del termine pare infatti sanzionabile in sede politica, ma insindacabile in sede giurisdizionale⁵⁴. Una siffatta eventualità non solo metterebbe in discussione il carattere essenziale dello stesso procedimento a data certa, ma comprometterebbe seriamente le conseguenze deflative della decretazione d'urgenza, se e nella misura in cui esse, come da più parti auspicato, si realizzassero come effetti indiretti del novellato articolo 72, comma 7, Cost.

6. Profili problematici

Di due tipi le perplessità suscitate dalla proposta di riforma costituzionale dell'art. 77 della Costituzione.

A livello formale, il testo è complicato, è farraginoso, in alcune parti poco chiaro e suscettibile di più (di troppe) interpretazioni⁵⁵. Sarebbe stato

Camera dei Deputati, in *Osservatorioic*, 3/2014, 4.

⁵¹ In tal senso, cfr. T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *federalismi.it*, 5/2016, 3.

⁵² In tal senso, cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 16 s., secondo il quale sarebbe stato opportuno escludere in maniera espressa la possibilità per il Governo di abbinare al procedimento a data certa con la presentazione della questione di fiducia, essendo «proprio questo binomio a costituire la strettoia più odiosa per la libertà di decisione parlamentare».

⁵³ Così, A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, cit., 7.

⁵⁴ Per tale orientamento, cfr. R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 12.

⁵⁵ D'altra parte, anche molte altre parti del testo di riforma sono state oggetto di siffatte critiche, finanche a ritenere che nella delibera legislativa vi sono «scelte viziate da veri e propri errori di sintassi costituzionale» (E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi*

indubbiamente più opportuno riformulare per intero la disposizione costituzionale, ricostruendo prima gli aspetti contenutistici e i vincoli procedurali del decreto-legge, poi quelli della legge di conversione, piuttosto che modificare in maniera composita e complessivamente caotica la struttura esistente. Non può sottacersi peraltro un'ultima considerazione, sì meramente stilistica, ma che indubbiamente avrebbe reso il testo più chiaro e dimostrato l'intervento riformatore più consapevole: si è persa l'occasione per uniformare la terminologia utilizzata nella disposizione: prima *provvedimenti provvisori con forza di legge* (già secondo comma, ora anche nuovo quarto comma), poi *decreti* (primo, terzo e nuovo quinto comma), e infine, ricorrendo, nell'ultimo comma, al sintagma *decreto legge*, senza trattino, sembra davvero ci sia dimenticati dell'importanza che si cela dietro l'ibridismo dell'espressione: acclarato che i decreti-legge «non sono né decreto, né legge, ma partecipano dell'uno e dell'altra, anzi più propriamente, sono dei decreti che diventano leggi: *il tratto di unione tra le due parole denota precisamente il passaggio dall'una all'altra forma*»⁵⁶.

A livello sostanziale, due gli aspetti positivi della riforma, per lo più offuscati però da una perplessità piuttosto significativa.

Probabile e politicamente auspicabile che il superamento del bicameralismo perfetto e l'iscrizione prioritaria con voto a data certa rendano meno indispensabile il ricorso abusivo alla decretazione d'urgenza.

Nessun dubbio sull'opportunità di elevare a rango costituzionale i limiti imposti dagli interventi contenitivi di origine legislativa, giurisprudenziale, presidenziale. Anzi, la revisione proposta appare, in tal senso, non solo opportuna, ma necessaria ed indefettibile. D'altra parte, diversi sono gli effetti se il vincolo deriva da «un atto avente la medesima forza di legge della disposizione limitante»⁵⁷. Pregevole ed indiscussa, dunque, la *ratio* sottesa al maggior e più efficace irrigidimento dei vincoli attinenti alla decretazione d'urgenza.

Forse, però il riformatore costituzionale, coadiuvato da una più energica dose di coraggio, avrebbe potuto intervenire più incisivamente sulla disposizione in esame. Probabilmente eccessiva la proposta di un emendamento integralmente soppressivo dell'art. 77 Cost., pur consapevoli, in una

e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo), in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2015) e persino «qualche improvvisazione concettuale ed una notevole inadeguatezza tecnica» (U. DE SIERVO, *Una legge che deve migliorare*, in *La Stampa*, 14 ottobre 2015).

⁵⁶ Così, V. DI SALVO, voce "Legge", in *Digesto italiano*, anno 1902, 290 (corsivo aggiunto).

⁵⁷ Così, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., 114.

prospettiva comparata, della non necessarietà dell'istituto per sopravvivere nel sistema delle fonti⁵⁸. Più ragionevole ed equilibrata la proposta di vincolare il ricorso alla decretazione d'urgenza a limiti più stringenti, traendo spunto, per esempio, dal progetto finale della Bicamerale D'Alema, ove si ipotizzava di circoscrivere a casi, o meglio, a materie tassativamente prescritte, quali «sicurezza nazionale, pubbliche calamità e norme finanziarie» (art. 99)», l'esercizio della funzione normativa del Governo⁵⁹.

D'altra parte, se la ragione del male consiste nell'aver normalizzato l'eccezionale, consentendo di fatto il ricorso, anche piuttosto frequente, a decreti-legge sorretti da condizioni di necessità ed urgenza, finanche apprezzabili, ma solo da un punto di vista meramente politico, forse sarebbe stato più efficace intervenire in modo più significativo sui presupposti, per garantire che solo in casi straordinari di necessità reale ed emergenza oggettiva, a fronte di contingenze stringenti ed improcrastinabili, il Governo possa avvalersi della decretazione d'urgenza. Prendendo spunto dalle note suggestioni espositiane, in base alle quali, a rigore, «i requisiti della necessità ed urgenza si riferiscono al provvedere e non (necessariamente) al contenuto del provvedimento», poiché l'art. 77 Cost., non elencando «le necessità particolari o i bisogni cui dovrebbero essere rivolti i previsti provvedimenti del Governo» legittimerebbe – come poi ha legittimato⁶⁰ – «provvedimenti necessitati ed urgenti solo in relazione a fini propostisi dal Governo», legati dunque ad una necessità «relativa» e «soggettiva», sarebbe stato opportuno cogliere l'occasione per riformulare la disposizione costituzionale, tipizzare le ipotesi di ricorso all'istituto ed imporre non già solo l'urgenza del *provvedere*, ma del *provvedimento*⁶¹.

⁵⁸ Basti pensare che la maggior parte degli ordinamenti costituzionali contemporanei – tra i quali, ad esempio, la Francia, la Germania, l'Olanda, l'Irlanda, il Regno Unito – non prevede il decreto-legge tra le fonti del diritto e quelli che lo prevedono – si pensi alla Danimarca, alla Grecia, all'Ungheria, all'Austria –, ne limitano il ricorso alla ricorrenza di presupposti davvero stringenti, riconoscendo ad esso un ruolo effettivamente marginale (cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 22). Dello stesso avviso, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 15. Più approfonditamente, cfr. A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto*, Bologna-Roma, 2011, 506 ss.

⁵⁹ Così, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 15.

⁶⁰ Sulla questione sul se siano state «le condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti [...] a spalancare le porte all'abuso, fornendo argomentazioni eccellenti per una interpretazione "lassista" della locuzione costituzionale» (L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1977, 48 ss.) o la prassi e non gli studiosi (G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. Giur.*, X, Roma, 1988, 9), cfr. A. CELOTTO, *Problemi sul decreto-legge*, cit., 129 ss.

⁶¹ Per tale orientamento, cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429*

In tal modo si rischia, invece, di non riuscire ad arginare definitivamente quella prassi che, ormai da decenni, ha dato vita ad una sorta di sdoppiamento del decreto-legge: uno, raramente utilizzato ma conforme ai presupposti prescritti dall'art. 77 Cost., ed uno più snello ed agile cui l'Esecutivo è frequentemente ricorso, *contra Constitutionem*, pur di fronteggiare situazioni politicamente emergenziali ma difficilmente riconducibili al modello ideale, pensato dai Costituenti⁶².

Unica ed ultima speranza, se e quando il *referendum* sulla riforma costituzionale dovesse avere esito positivo, non può che riporsi sulla correttezza politica ed istituzionale, affinché possa ispirare un uso ragionevole della decretazione d'urgenza.

Abstract

La delibera legislativa di riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" interviene sulla decretazione d'urgenza, restringendone l'ambito di operatività entro limiti ben più stringenti rispetto a quanto originariamente previsto dall'art. 77 Cost. In tal senso, la riforma risponde ad un'esigenza, già fortemente sentita, di ridurre il ricorso al decreto-legge, a fronte dell'abuso quantitativo e della conseguente degenerazione qualitativa verificatesi nella prassi. Molteplici gli strumenti di intervento, tra i quali: costituzionalizzare i limiti contenutistici già previsti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, limitare l'emendabilità in sede di conversione, differire il termine di promulgazione della legge di conversione, introdurre il procedimento a data certa. Molte le aspettative, ancora incerti e in parte problematici gli effetti. Si discute ancor oggi, infatti, sul se le scelte del legislatore costituzionale consentiranno effettivamente di ricondurre il decreto-legge entro la cornice dell'eccezionalità, originariamente prevista dai costituenti, o se fosse stato più opportuno optare, con maggior coraggio, per soluzioni più ardite.

del 2014. *Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit., 22.

⁶² Per tale orientamento, cfr. A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, 362.

Daniele Chinni*

*Sulla revisione costituzionale delle disposizioni relative
al Presidente della Repubblica*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'elezione del Presidente della Repubblica – 3. I senatori *ex art. 59 Cost.* – 4. I poteri di promulgazione e di rinvio delle leggi – 4.1 (*Segue*) Promulgazione e rinvio delle leggi elettorali – 5. L'emaneazione del decreto-legge e il rinvio della legge di conversione

1. Premessa

La legge di revisione costituzionale¹ su cui si terrà, il prossimo 4 dicembre, il

* Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa.

¹ Nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016, ove è stata pubblicata a fini notiziali la legge qui in esame, è stato utilizzato, come già accaduto in occasione di precedenti riforme costituzionali, il lemma «Testo di legge costituzionale». Tuttavia, sebbene la legge *de qua* contenga anche disposizioni che non novellano disposizioni della Costituzione, ma che modificano leggi costituzionali o dettano norme transitorie e finali, non è seriamente dubitabile che essa sia essenzialmente una legge di *revisione costituzionale*, perché espresamente «in emendamento del testo costituzionale», con un contenuto dunque recante il «mutamento delle massime regole dell'ordinamento» (F. MODUGNO, *Revisione costituzionale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 5185 s.). La precisazione non è meramente terminologica: non perché sia questa la sede per riprendere il *thema* del rapporto esistente tra la categoria delle «leggi di revisione costituzionale» e quella delle «altre leggi costituzionali», che come si sa ha assai autorevolmente impegnato la dottrina (il dibattito è sinteticamente ben ricostruito, proprio partendo dalla vicenda che qui ci occupa, da G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2/2016, 4 ss.), ma perché la natura di legge di *revisione costituzionale* avrebbe dovuto indurre l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione a preferire, tra le due formule previste per il quesito referendario dall'art. 16 della legge n. 352 del 1970, quella relativa, appunto, alla legge di *revisione costituzionale* e non invece quella riferita alla legge (meramente) *costituzionale*. È soltanto con la prima di dette formule, infatti, che si sarebbero potute indicare tutte le parti della Costituzione incise dall'intervento riformatore, evitando effetti di condizionamento del voto popolare e un esito della consultazione referendaria

referendum ex art. 138 Cost. ha per oggetto un ambito materiale di intervento ben più ampio di quanto un titolo «reticente»² ed «elaborato e calibrato con una qualche libertà di troppo»³ non riesca a (o non voglia) rappresentare.

Quest'ultimo, infatti, non dà conto, tra le altre modifiche, di quelle apportate alle disposizioni costituzionali relative al Presidente della Repubblica⁴ che, sebbene per lo più puntuali e connesse alla (ma non

“non genuino”, che potrebbero invece determinarsi utilizzando la seconda delle formule previste dal legislatore del 1970 (sul punto v. le attente e articolate osservazioni di P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c'è due senza tre*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, e ID., *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale. Prime riflessioni a margine del disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in itinere*, in *Rivista AIC*, 1/2015; per il ricorso alla seconda formula, G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale*, cit., 16 ss.). Quest'ultima, infatti, si rifà al titolo della legge approvata, un titolo che nel caso di specie è tutt'altro che mutuo: scelto dal Governo al momento della presentazione del relativo d.d.l., solo per un aspetto formale modificato dalle Camere, esso recita «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione». Ebbene, che il quesito referendario sia costruito attorno a tale titolo finisce per favorire la rappresentazione solo *parziale* della riforma costituzionale fornita dal Governo – presentatore del d.d.l. – e dal Parlamento: il che è davvero singolare, sol che si pensi alla natura oppositiva del *referendum ex art. 138 Cost.* (cfr., da ultimo, G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, in questo *Volume* e A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016), che fa sì che l'organo parlamentare nella consultazione referendaria assuma «il ruolo di soggetto *sub iudice*» (P. CARNEVALE, *Sul titolo*, cit., 18). È vero che nel caso di specie, come si è accennato, la legge approvata dal Parlamento ha anche contenuti da legge costituzionale: tuttavia, piuttosto che prendere soltanto atto della capziosità del titolo, ritenendo preferibile la formulazione del quesito referendario che ad esso si rifà perché solo così si individua l'atto «nella sua interezza e senza possibili ambiguità» (G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali “a camere separate” nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in *federalismi.it*, 8/2016, nt. 1), l'Ufficio centrale per il referendum – per evitare di riqualificare la legge di *revisione costituzionale* in legge costituzionale, trasformando «l'accessorio in principale, la mera comparsa in protagonista assoluto» (P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale*, cit., 105) – avrebbe potuto interpretare l'art. 16 della l. n. 352 del 1970 in modo da ricomprendere nella formula del quesito anche le disposizioni non di *revisione costituzionale*.

² G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 2, il quale mette in evidenza che il titolo della legge «tace del tutto su una finalità che risulta fin troppo chiaramente evidente dall'intero progetto, ossia il rafforzamento drastico della posizione del governo».

³ P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale*, cit., 103.

⁴ Così come non dà conto, ad esempio, degli interventi in tema di iniziativa legislativa, *referendum* abrogativo, decretazione d'urgenza, composizione e competenze della Corte costituzionale. Trova spazio, invece, quel che è però soltanto un obiettivo del legislatore

necessitate⁵ dalla) revisione di altri istituti, sono di non poco momento. Si tratta di interventi di rilievo per la configurazione del Capo dello Stato nel nostro ordinamento costituzionale, incidendo essi tanto sulla disciplina dell'elezione quanto su diversi e significativi poteri presidenziali: è su questi aspetti dell'approvata legge di revisione costituzionale che si porterà l'attenzione in questo lavoro⁶.

2. L'elezione del Presidente della Repubblica

L'approvata legge di revisione dispone innanzitutto l'abrogazione del secondo comma dell'art. 83 Cost., ai sensi del quale all'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune partecipano i delegati regionali: si tratta, evidentemente, d'una modifica conseguente alla modifica dell'assetto bicamerale, in ragione della nuova composizione del Senato della Repubblica, già di per sé rappresentativa delle istituzioni territoriali⁷.

costituzionale – il «contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni» – il cui raggiungimento tramite la legge di revisione approvata è tutto da verificare e che, peraltro, appare, per un verso, demagogico e, per un altro, distonico rispetto a una operazione di complessiva riforma dell'assetto istituzionale della Repubblica, poiché «risparmiare sui costi di funzionamento delle istituzioni repubblicane non significa di per sé migliorarne il rendimento, e qualora tale miglioramento dovesse comportare un maggior costo in termini economici, non per questo a quel miglioramento bisognerebbe rinunciare» (così P. CARNEVALE, *Sul titolo*, cit., 10; fortemente critico sul punto anche A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 11 s.).

⁵ Salvo, forse, la revisione costituzionale dell'art. 88 Cost., alla luce della quale il Presidente della Repubblica può sciogliere anticipatamente, sentito il suo Presidente, soltanto la Camera dei deputati. In effetti, reso il Senato della Repubblica un'Assemblea cui è sottratta la possibilità di conferire o negare la fiducia al Governo e composta da senatori eletti dai Consigli regionali per un mandato coincidente con quello di questi ultimi, appare conseguente sottrarre *in parte qua*, al Capo dello Stato, il potere di scioglimento. Proprio perché appare essere modifica necessitata dalla riforma dell'assetto bicamerale, essa non sarà qui oggetto di analisi.

⁶ Per mera comodità espositiva, si farà riferimento alle disposizioni costituzionali nel testo risultante dall'eventuale approvazione referendaria della legge di revisione costituzionale, utilizzando il modo indicativo e non il condizionale, che a rigore sarebbe più opportuno.

⁷ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 162; F. RIMOLI, *Brevi considerazioni sugli organi di garanzia nella riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Questione Giustizia*, 2/2016, 112; F. BAILO, *L'incidenza delle riforme istituzionali sulla forma di governo: verso correttivi alla Westminster senza "stabilità" dell'esecutivo?*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*,

L'intervento più incisivo sul collegio deputato a eleggere il Capo dello Stato è tuttavia un altro, direttamente conseguente alla riduzione del numero dei senatori. Il Parlamento in seduta comune diventa, infatti, un collegio assai più piccolo – passando da un numero di circa 1000 componenti, cui si aggiungono i senatori a vita, ad uno di 725⁸, oltre i senatori di nomina presidenziale e gli *ex* Presidenti della Repubblica – e, soprattutto, in cui muta significativamente il rapporto tra le due componenti: il numero di deputati diventa più di sei volte quello dei senatori, con un evidente rafforzamento del «peso specifico»⁹ della Camera e dei suoi componenti, peraltro già accresciuto dall'essere essa soltanto eletta a suffragio universale e diretto.

È anche alla luce di tale mutamento della composizione del Parlamento in seduta comune che devono essere prese in considerazione le modifiche alle maggioranze necessarie per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Il novellato art. 83, terzo comma, Cost. prevede che il Presidente della

a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015, 164.

⁸ Ammesso, peraltro, che il numero “fisso” di 95 senatori sia conciliabile con la disposizione costituzionale (il novellato art. 57, sesto comma) secondo cui la durata del loro mandato «coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti». A fronte di tale previsione costituzionale, infatti, ben potrebbe accadere che, a Parlamento in seduta comune già convocato, uno o più senatori cessino dalla carica, in virtù dell'insediamento del (nuovo) consiglio regionale o del termine del mandato quale sindaco: di detta cessazione e della conseguente decadenza dalla carica il Senato deve limitarsi a prendere atto, ai sensi del novellato art. 66, secondo comma, Cost., di modo che deve escludersi che il (non più) senatore possa rimanere in carica e svolgere le funzioni parlamentari fintanto che il (nuovo) consiglio regionale non abbia provveduto all'elezione del (nuovo) senatore, tanto più quando si tratti di eleggere il Presidente della Repubblica. Ebbene, se così stanno le cose, è del tutto evidente che il Parlamento in seduta comune chiamato a eleggere il Capo dello Stato potrebbe avere una composizione variabile, dal momento che i senatori che legittimamente possono partecipare alle sue attività potrebbero anche essere un numero significativamente inferiore ai 95 di cui al novellato art. 57, primo comma, Cost. Certo, tale composizione “ridotta” potrebbe durare anche solo pochi giorni, se non poche ore, dal momento che è presumibile che i consigli regionali, non appena insediati, procederanno senza indugio alla elezione dei “loro” senatori; tuttavia, non solo non può escludersi *a priori* che detta elezione si protragga nel tempo, ma soprattutto va qui segnalato che la sola necessità di sostituire i senatori cessati può incidere non poco sull'attività del Parlamento in seduta comune: se inducendo quest'ultimo ad attendere tale sostituzione – come parrebbe preferibile, nonostante ciò evidentemente determini la sospensione delle procedure elettorali – o se, invece, proseguendo nelle sedute elettorali a composizione “ridotta” potrà dircelo, eventualmente, soltanto la prassi.

⁹ R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014, 7. Nello stesso senso anche E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 153.

Repubblica sia eletto a maggioranza di 2/3 dell'assemblea nei primi tre scrutini, a maggioranza dei 3/5 dell'assemblea dal quarto scrutinio e a maggioranza dei 3/5 dei votanti a partire dal settimo scrutinio. Il legislatore di revisione costituzionale, secondo un auspicio da più parti manifestato in dottrina in seguito alla svolta tendenzialmente maggioritaria del sistema politico¹⁰, sembra dunque aver provveduto a innalzare i *quorum* necessari all'elezione del Presidente della Repubblica.

Deve tuttavia osservarsi che la legge di revisione costituzionale in esame è stata approvata dopo che il Parlamento aveva già adottato la nuova legge elettorale per l'elezione della sola Camera dei deputati (legge n. 52 del 2015), la quale, come si sa, prevede per la lista elettorale che abbia raggiunto il 40% dei voti al primo turno, o che, eventualmente, risulti la più votata nel turno di ballottaggio, un numero di seggi pari a 340. È questo un dato che non può non tenersi presente nell'analisi di quanto qui interessa, così come più in generale dell'impatto dell'intera riforma costituzionale e della connessa legge elettorale sul sistema istituzionale¹¹, a meno di non obliterare due decenni (almeno) di studi sull'evoluzione della forma di governo nel nostro Paese, oltre che l'insegnamento di un Maestro del costituzionalismo italiano qual è Leopoldo Elia¹².

Ebbene, avere la certezza di disporre di 340 seggi alla Camera dei deputati significa, per la forza politica che li detenga e che è difficile immaginare non abbia, altresì, almeno una trentina di senatori, «gestire in concreto l'elezione presidenziale in modo alquanto più agevole di quanto non sia finora accaduto nella storia repubblicana»¹³. Assumendo, infatti,

¹⁰ Cfr., fra i tanti, M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 61 s.; L. CARLASSARE, *La limitazione del potere: il Presidente della repubblica istituzione di garanzia*, in *Poteri e garanzie nel diritto costituzionale. L'insegnamento di Serio Galeotti*, a cura di B. Pezzini, Milano, 2003, 59 s.; E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 318.

¹¹ Una appassionata e forte critica è quella di G. FERRARA, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Questione Giustizia*, 2/2016, 33 ss. Ma si v. anche, *ex multis*, le riflessioni, anche di segno diverso, di G. AZZARITI, *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, *ivi*, 64 ss.; F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, *cit.*, 105 ss.; G. FERRAIUOLO, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *federalismi.it*, 7/2016; G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, in *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino, 13 febbraio 2014*, a cura di A. Cardone, Napoli, 2014, 221 ss.; T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 1 ss.

¹² Il riferimento è, ovviamente, a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, 634 ss.

¹³ F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, *cit.*, 113.

che il Parlamento in seduta comune sia composto di 730 membri, la maggioranza dei 2/3 dell'Assemblea, valevole nei primi tre scrutini, sarebbe pari a 487 voti; quella dei 3/5 dei componenti, necessaria nel quarto, nel quinto e nel sesto scrutinio, pari a 438 voti; e, infine, quella inedita dei 3/5 dei votanti, sufficiente dal settimo scrutinio in poi, ovviamente mutevole, ma almeno pari, in considerazione del *quorum* strutturale pari a 366 votanti, ad appena 220 voti¹⁴: come si vede, numeri certo non difficilmente raggiungibili per chi partirà nel «gioco del presidente»¹⁵ con una dote di almeno 370 voti.

Non sfuggono a chi scrive due aspetti: *in primis*, la storia repubblicana – anche recente – insegna che l'elezione del Presidente della Repubblica è «il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche»¹⁶, di modo che non è detto che il partito (ampiamente) maggioritario riesca, nel segreto dell'urna, a far convergere sul candidato prescelto tutti i voti di cui sulla carta dispone; *in secundis*, la solennità del momento istituzionale è tale che pressoché tutti gli aventi diritto partecipano alla votazione, cosicché, benché sia tutt'altro che da escludere¹⁷, appare «remota l'ipotesi di un Capo dello Stato “di minoranza”»¹⁸. Eppure, la posizione d'indubbio vantaggio che avrà la forza politica di maggioranza alla Camera dei deputati – anche in considerazione del fatto che l'opposizione, in virtù del sistema elettorale, sarà non poco frammentata – e la possibilità di eleggere il Presidente della Repubblica con una maggioranza (qualificata?) dei

¹⁴ Cfr. 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*, 2/2015, 3; F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, cit., 112 s., spec. nt. 25.

¹⁵ L'espressione è di A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, 315.

¹⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 660.

¹⁷ M. D'AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Torino, 2016, 60, ipotizzano – cogliendo nel segno – che il *quorum* dei 3/5 dei votanti sia stato pensato «per consentire che, a fronte di ripetuti fallimenti nella elezione del Presidente della Repubblica, la maggioranza riesca a trovare accordi politici con alcune componenti del Parlamento disponibili non già a votare il candidato da essa proposto ma ad assentarsi per consentire che, una volta abbassatosi il numero dei presenti in Aula, tale situazione di stallo possa trovare una soluzione».

¹⁸ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 163. Ha condivisibilmente osservato sul punto A. VUOLO, *I controlli nel disegno di riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 15/2016, 3, che la novella «potrà segnare un avanzamento in termini di garanzia solo se si è dell'avviso che per l'oggetto della votazione è ragionevole presumere la partecipazione di tutti (o quasi tutti) i parlamentari».

3/5 dei votanti¹⁹ – ipotesi, questa, che potrebbe spingere quella forza politica a non cercare «un compromesso politico largo e un ampliamento del consenso, bensì il contrasto e la vittoria sul campo nei confronti dell'avversario»²⁰ – induce a ritenere che l'innalzamento dei *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica sia più apparente che reale²¹.

¹⁹ Appare manifesto che la scelta di un *quorum*, dal settimo scrutinio in poi, potenzialmente anche molto basso sia dettata dalla volontà di “efficienza” che è dietro a tutto l'intervento del revisore costituzionale e che, in relazione a quanto è ora al nostro esame, è diretta a evitare il protrarsi dell'elezione del Presidente della Repubblica. Al riguardo ha avuto senz'altro un peso decisivo quanto accaduto all'indomani delle elezioni politiche del 2013 quando, falliti i tentativi, da parte del medesimo Parlamento che ha ora approvato la legge di revisione costituzionale, di eleggere al Quirinale Franco Marini prima e Romano Prodi poi, un sistema politico profondamente scosso ottenne la disponibilità del Presidente Napolitano alla sua rielezione, successivamente avvenuta al sesto scrutinio (v., tra i molti, G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, 43 ss. e V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, 67 ss.). Al riguardo siano consentite due sole notazioni. In primo luogo, nella nostra storia repubblicana vi sono state elezioni presidenziali ben più complesse di quella del 2013, caratterizzate da analoghe lotte intestine all'interno dei partiti e protrattesi ben oltre il sesto scrutinio (v. le magistrali pagine di A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., *passim*): sebbene il mondo corra veloce e, forse, non possa più attendere settimane prima che si concluda il procedimento elettorale, deve pur sempre tenersi ben presente che quello di Presidente della Repubblica è un mandato settennale irrevocabile, centrale nel nostro ordinamento come, probabilmente, in nessun'altra forma di governo parlamentare, di modo che le esigenze di ponderazione, di consenso attorno alla figura presidenziale e di sua rappresentatività dovrebbero far premio su quelle della velocità. In secondo luogo, quel medesimo Parlamento che nel 2013 si arrese dopo la fallita candidatura al Quirinale di Prodi, il 31 gennaio 2015 ha eletto, al quarto scrutinio ma con una maggioranza di poco inferiore ai 2/3 dell'Assemblea, Sergio Mattarella Presidente della Repubblica: ciò a dimostrazione di come la vicenda di due anni prima, culminata con la rielezione del Presidente Napolitano, debba considerarsi eccezionale sotto molteplici punti di vista, a partire da quello concernente la situazione di *impasse* in cui il Parlamento in seduta comune ritenne di versare dopo appena il quarto scrutinio.

²⁰ F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, cit., 113.

²¹ Si tende a sottolineare da parte di alcuni che, ad ogni modo, la forza politica di maggioranza non potrà eleggere da sola il Capo dello Stato, a differenza di quanto accaduto in epoca recente (v., ad esempio, R. BIN, *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il no*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 5). Va però segnalato che ciò, in verità, nella storia repubblicana non è mai accaduto, neppure nel 2006 e nel 2015: la legge elettorale del 2005 assegnava il premio di maggioranza alla coalizione, di talché il partito di maggioranza relativa doveva comunque giungere a un accordo con altre forze politiche; ciò che, a meno di un Presidente “di minoranza”, sarà necessario anche ove entrasse in vigore la riforma costituzionale qui in esame. Il punto è, ad ogni modo, che, come la maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, prevista dal vigente art. 83 Cost., è stato un

Prima di passare ad altro, merita qualche riflessione un'altra modifica della disciplina relativa allo *status* del Capo dello Stato. Il legislatore di revisione costituzionale interviene sull'art. 86, primo comma, Cost., affidando al Presidente della Camera dei deputati l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica in ogni caso che egli non possa adempierle: si tratta d'una previsione senz'altro connessa alla riforma dell'assetto bicamerale²², con la quale si è voluto affidare la supplenza del Capo dello Stato al Presidente di quella che diventa l'unica Assemblea politica.

Diretta conseguenza di questa innovazione sono le due modifiche agli artt. 85, terzo comma, e 86, secondo comma, Cost., in base alle quali si prevede che, quando il Presidente della Camera esercita le funzioni di Presidente della Repubblica, è il Presidente del Senato che convoca e presiede il Parlamento in seduta comune. Si tratta di modifiche che destano qualche perplessità, in ragione dei non pochi problemi che potrebbero derivarne.

In primo luogo, il Presidente del Senato – stante l'art. 63, (ora secondo, ma con la riforma) terzo comma, Cost. – deve presiedere il Parlamento in seduta comune con l'ausilio dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati, applicando peraltro un regolamento, quello della Camera²³, «che non soltanto non conosce, ma di cui ha un limitato potere interpretativo e applicativo»²⁴. In secondo luogo, il Parlamento in seduta comune può essere convocato e/o presieduto da soggetti differenti, «oltre tutto destinati in futuro ad essere assai più diversi tra loro di quanto non lo siano

quorum facilmente raggiungibile in seguito alla legge elettorale del 2005, altrettanto lo sarà la maggioranza dei 3/5 dei componenti, per non dire dei 3/5 dei votanti, in ragione del combinato disposto tra riforma costituzionale e nuova legge elettorale (in ciò dunque ha ragione C. PINELLI, *Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 15/2016, 3, quando afferma che la possibile elezione con i 3/5 dei votanti non fa del Presidente della Repubblica «un uomo della maggioranza parlamentare più di quanto non lo renda tale il sistema vigente»: e però, al momento di revisionare la Costituzione, era forse lecito attendersi che si prescrivessero *quorum* tali da scongiurare evenienze siffatte).

²² Per quanto non necessitata: si pensi soltanto alla circostanza per cui l'art. 57 della Legge fondamentale tedesca prevede che le funzioni di Presidente federale, in caso di suo impedimento, siano esercitate dal Presidente del *Bundesrat*.

²³ Né la Costituzione vigente, né la riforma in esame prevedono espressamente che il regolamento da applicare, in assenza di un regolamento adottato dal Parlamento in seduta comune, sia quello della Camera dei deputati. È tuttavia questa non soltanto la scelta compiuta dagli attuali regolamenti di Camera (art. 35, comma 2) e Senato (artt. 64 e 65), ma quella più coerente con l'art. 63 Cost. (vigente e riformato).

²⁴ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 154. Criticamente anche S. PANIZZA, *Alcuni dubbi*, cit., 4.

oggi in virtù del bicameralismo paritario»²⁵. Infine, può accadere che il Parlamento in seduta comune sia convocato e presieduto, in un primo momento, dal Presidente della Camera dei deputati e successivamente, determinatesi le condizioni per la supplenza del Capo dello Stato, dal Presidente del Senato²⁶.

Per impedire il verificarsi di queste singolari anomalie in un momento cruciale della vita istituzionale qual è quello concernente l'elezione del Presidente della Repubblica, sarebbe stato forse opportuno prevedere che, quando il Presidente della Camera svolga le funzioni di Capo dello Stato, i compiti di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune siano affidati ad altro componente dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati, individuandolo espressamente (ad esempio, nel Vice Presidente più anziano) o rimettendo la scelta al regolamento della Camera stessa. Una scelta del genere, peraltro, avrebbe evitato quella che appare un'ulteriore anomalia: che il Parlamento in seduta comune possa essere convocato e presieduto da un soggetto non eletto direttamente, Presidente di una assemblea che è nettamente componente minoritaria del collegio elettorale, che contestualmente svolge il mandato di sindaco o consigliere (o, probabilmente, Presidente di Giunta²⁷) regionale e che, proprio per queste ragioni, potrebbe anche cessare dalla carica di senatore²⁸...nel bel mezzo del procedimento di elezione del Presidente della Repubblica²⁹.

3. I senatori ex art. 59 Cost.

Il novellato art. 57 Cost. dispone che «il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica»; la nuova formulazione dell'art. 59 Cost., dopo aver confermato al primo comma che è senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica, prevede che il Capo dello Stato

²⁵ S. PANIZZA, *Alcuni dubbi*, cit., 4.

²⁶ S. PANIZZA, *Alcuni dubbi*, cit., 4.

²⁷ Sul punto, cfr. G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 11 s.

²⁸ Cfr. *supra* nt. 8.

²⁹ Tutto ciò, ovviamente, a meno di non ritenere che il Presidente del Senato sarà scelto tra i senatori di nomina presidenziale o, addirittura, tra gli *ex* Presidenti della Repubblica.

«può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario», i quali però, a differenza di quanto accade ai sensi della Costituzione vigente, restano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.

In riferimento a tali disposizioni costituzionali, viene innanzitutto da chiedersi che senso abbia mantenere la componente senatoriale di nomina presidenziale «per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario», nonché quella formata dagli *ex* Presidenti della Repubblica, all'interno di una Camera che, secondo quanto previsto dal novellato art. 55, quarto comma, Cost., «rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica»³⁰. Tanto più che mentre tale disposizione costituzionale riconduce all'intero Senato la rappresentanza delle istituzioni territoriali³¹, il novellato art. 57 Cost. – come si è visto – limita tale funzione rappresentativa ai soli 95 senatori eletti dai consigli regionali³², escludendo peraltro gli *ex* Presidenti della Repubblica dal novero dei componenti l'Assemblea³³.

Insomma, alla luce della profonda modifica dell'assetto bicamerale del Parlamento italiano, se voleva confermarsi l'istituto dei parlamentari non elettivi³⁴, volto a portare all'interno delle Istituzioni le competenze di chi ha illustrato la Patria per "altissimi meriti" o di chi ha ricoperto il ruolo di Capo dello Stato, sarebbe stato opportuno prevederne la presenza all'interno della Camera dei deputati, destinata a essere, in quanto unica

³⁰ Cfr. S. PANIZZA, *Alcuni dubbi*, cit., 5; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 60. Particolarmente critico, in relazione alla presenza in Senato dei componenti di nomina presidenziale, R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 84, che la ritiene un «obbrobrio costituzionale».

³¹ Più in generale sulla composizione del Senato e la sua "rappresentatività" v., tra i tanti, F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016; G. SERGES, *La potestà legislativa*, cit., 24 ss., nonché in questo Volume, I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, spec. § 7.

³² Cfr. sul punto G. RIVOCCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *federalismi.it*, 10/2016, 12 ss., il quale, nel tentativo di conciliare norme altrimenti «difficilmente armonizzabili», avanza l'ipotesi che i senatori di nomina presidenziale rappresentino lo Stato inteso come ente territoriale, «valorizzando così il ruolo della seconda Camera come sede di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica».

³³ S. PANIZZA, *Alcuni dubbi*, cit., 5 ss., parla a tal proposito di un vero e proprio «cortocircuito interpretativo».

³⁴ Sui lavori preparatori delle disposizioni in esame, in un quadro in cui l'originaria proposta governativa attribuiva al Capo dello Stato il potere di nomina di addirittura ventuno senatori (su cento), v. G. RIVOCCHI, *I senatori*, cit., 7 ss.

Assemblea eletta a suffragio universale e diretto, la Camera politica³⁵.

La problematicità dell'istituto dei senatori di nomina presidenziale è ancor più evidente ove ci si soffermi sulla loro durata in carica, non più “a vita” ma per sette anni.

Già la circostanza in sé della previsione di un mandato a tempo appare singolare, sia perché la *ratio* dell'istituto risiede nell'apporto di competenze di soggetti nominati per “altissimi meriti” – meriti che, ovviamente, non svaniscono *d'emblée* al termine del mandato³⁶ – sia perché i presupposti rimangono identici a quelli previsti dal vigente art. 59 Cost. Ma essa è tanto più bizzarra³⁷ sol si pensi che il settennio, che chiaramente evoca il settennato del Presidente della Repubblica di cui all'art. 85, primo comma, Cost., con questo però non coincide, giacché la facoltà del Capo dello Stato di nomina dei senatori, proprio perché facoltà³⁸, ben potrebbe essere esercitata, *in toto* o in parte, in qualsivoglia momento del mandato presidenziale: con il risultato che, se nominati al principio del settennato, i senatori eserciteranno il proprio intero mandato (o quasi) collegati al Presidente della Repubblica da una sorta di rapporto fiduciario³⁹; se nominati, invece, sul finire del mandato del Capo dello Stato, essi si troveranno a svolgere le proprie funzioni *gomito a gomito* con chi li ha investiti della carica⁴⁰; in ogni caso, faranno parte del Parlamento in seduta comune che

³⁵ A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 2 s.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 60.

³⁶ Diversa questione è quella se, in un momento successivo alla nomina presidenziale, il senatore si rende (o si scopre essere) responsabile di atti o comportamenti che fanno ritenere che egli non illustri (più) la Patria: ma, appunto, è questione diversa.

³⁷ In questi termini G. SERGES, *La potestà legislativa*, cit., 23.

³⁸ Così già F. MODUGNO, *Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma, della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 675 s.; P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1984, 119 s.

³⁹ R. BIN, *Oltre il velo*, cit., 84, che in ragione di ciò ritiene che la disposizione in esame rappresenti «un ircoervo che le [assicura] l'inserimento in un possibile bestiario costituzionale». Si noti, inoltre, che l'ipotesi di un rapporto siffatto tra senatori e Presidente della Repubblica desta particolare preoccupazione in ragione della circostanza per cui essi potrebbero avere un ruolo in Assemblea maggiormente incisivo di quanto non accada a Costituzione vigente, non solo perché, naturalmente, si troveranno a operare all'interno di una camera composta da altri 95 membri e non da altri 315, ma soprattutto perché soltanto loro e gli ex Presidenti della Repubblica non saranno chiamati a svolgere un altro mandato contestualmente a quello di senatore.

⁴⁰ Senza contare che in tale circostanza il “nuovo” Presidente della Repubblica si vedrà per lungo tempo *congelata* dal predecessore la facoltà di nomina *ex art.* 59 Cost., con la prospettiva di esercitarla al termine del mandato e così, a sua volta, *congelare* quella del proprio successore. Si dirà che è quanto può accadere anche a Costituzione vigente, a

dovrà eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, potendo eventualmente concorrere alla rielezione di chi li ha nominati senatori⁴¹.

Quanto, infine, al numero di senatori nominabili dal Capo dello Stato, va messo in evidenza che la riforma costituzionale risolve definitivamente, sebbene *in due tempi*, la nota *querelle* interpretativa sorta attorno al vigente art. 59 Cost.⁴².

A prima vista, tale questione interpretativa dovrebbe soltanto mutare la sede, appuntandosi non più sul predetto art. 59 – da dove si è provveduto a espungere la parola “cinque” e ove, pertanto, si attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di nominare senatori, ma senza indicare quanti – ma sull’art. 57, primo comma, Cost. – ove, invece, il numero cardinale è nuovamente utilizzato per indicare, appunto, il numero di componenti del Senato che possono essere nominati dal Capo dello Stato: è su quest’ultima disposizione, pertanto, che *mutatis mutandis* potrebbe trovare nuova linfa il dibattito sul se “cinque” è il numero massimo di senatori di nomina presidenziale che possono sedere contestualmente in Senato o se, invece, è il limite massimo di senatori che possono essere nominati da *ciascun* Presidente della Repubblica⁴³. Sennonché, l’art. 39 della legge qui in esame detta, tra le altre “disposizioni transitorie”, quella per cui i senatori a vita in

seguire l’interpretazione restrittiva dell’art. 59 Cost. (su di ciò si tornerà *infra* nel testo): eppure, un conto è che ciò possa verificarsi oggi, a fronte di un mandato “a vita” e dunque, necessariamente, di una facoltà condizionata dal fatto che in Senato già siedano senatori di nomina presidenziale; tutt’altro conto, invece, è se la facoltà è attribuita a *ciascun* Presidente della Repubblica, il quale però è condizionato nel suo esercizio dal *momento* in cui l’ha esercitata il predecessore.

⁴¹ Come si sa, la rielezione del Presidente della Repubblica – ipotesi che, sebbene non vietata, neppure in ragione di convenzioni o consuetudini costituzionali (sul punto, per tutti, F. SACCO, *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma, 2012, 195 ss.), era stata espressamente ritenuta poco opportuna sia dal Presidente Ciampi sia, successivamente, dal Presidente Napolitano – si è verificata nel nostro ordinamento soltanto nel 2013 e secondo dinamiche del tutto peculiari. Il fatto che la riforma costituzionale nulla dica in proposito – come nulla dice in relazione ad altri “nodi” della figura, del ruolo e dei poteri del Capo dello Stato, quali, ad esempio, la controfirma ministeriale, la responsabilità *ex* art. 90 Cost., le dimissioni – è tuttavia una scelta felice: “codificare” le prassi o le convenzioni costituzionali avrebbe come conseguenza l’inevitabile perdita di quella elasticità che rimane uno degli elementi – uno dei pregi, diremmo – caratterizzanti il Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento costituzionale.

⁴² La ripercorre ora G. RIVOSACCHI, *I senatori*, cit., 4 ss.

⁴³ Anche se, a ben vedere, la formulazione del primo comma del novellato art. 57 sembra fornire un ulteriore argomento alla interpretazione restrittiva: proprio perché è disposizione che detta la composizione del Senato, “cinque” deve considerarsi un numero fisso o, comunque sia, massimo.

carica alla data di entrata in vigore della riforma «permangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato della Repubblica» (settimo comma), mentre il successivo art. 40, nel dettare “disposizioni finali”, dispone che i senatori di nomina presidenziale «non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati» (quinto comma).

Ebbene, è quest’ultima disposizione in particolare – con tutta evidenza tesa, principalmente, a coordinare il vigente art. 59 Cost. con la sua novella⁴⁴ – a mettere la parola “fine” al dibattito di cui si va qui dicendo⁴⁵, optando per l’interpretazione restrittiva del potere presidenziale di nomina dei senatori, che peraltro è anche quella che è stata prevalentemente seguita nell’esperienza repubblicana⁴⁶. Si tratta, insomma, di una sorta d’interpretazione autentica del combinato disposto dei novellati artt. 57 e 59 Cost., poiché – stando all’inequivoco tenore della “disposizione finale” – non potranno mai sedere in Senato più di cinque senatori di nomina presidenziale, neppure quando saranno cessati dal loro mandato gli attuali senatori “a vita”. La vicenda è certamente singolare, non soltanto perché si è dinanzi a un legislatore (di revisione) costituzionale che, invece di diversamente formulare la disposizione polisensa⁴⁷, preferisce interpretare se

⁴⁴ Il che è ulteriormente confermato dall’ultimo periodo della “disposizione finale”, ai sensi del quale «lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale»: in questo modo, in ragione anche della “disposizione transitoria” di cui all’art. 39, settimo comma, gli attuali senatori a vita manterranno l’indennità che ricevono ai sensi del vigente art. 69 Cost., la quale invece non verrà percepita – stante la novella a tale disposizione, che prevede l’indennità per i soli deputati – dai “nuovi” senatori di nomina presidenziale. Criticamente su quest’aspetto E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 61, il quale mette in evidenza come si pongano problemi circa il rispetto dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza, e G. RIVISECCHI, *I senatori*, cit., 18, che rileva come «la scelta di non corrispondere più alcuna indennità ai senatori di nomina presidenziale potrebbe negativamente riflettersi sul loro statuto costituzionale di autonomia e indipendenza».

⁴⁵ In questo senso anche G. RIVISECCHI, *I senatori*, cit., 3; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 59, nonché, in questo *Volume*, P. SCARLATTI, *Le disposizioni transitorie e finali e la clausola di entrata in vigore*, § 5.

⁴⁶ Come si sa, soltanto i Presidenti Pertini e Cossiga hanno esercitato il potere *ex art.* 59 Cost. quando in Senato erano già presenti 5 senatori di nomina presidenziale.

⁴⁷ Ad esempio, si poteva così scrivere il secondo periodo dell’art. 59, secondo comma: «Tali senatori durano in carica sette anni, non possono essere nuovamente nominati e non possono essere complessivamente più di cinque». Ovviamente, in tal caso il primo comma del novellato art. 57 avrebbe potuto recare l’indicazione del numero dei soli senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, così tra l’altro evitando l’insorgere dei problemi interpretativi che si è inteso segnalare nel testo.

stesso, ma anche perché in tal modo le novellate disposizioni costituzionali sono indissolubilmente legate alla “disposizione finale” *de qua*, quando solitamente la normativa di revisione costituzionale, una volta insediata nel testo della Costituzione, «perde completamente il contatto con la sua fonte di origine, pienamente immergendosi, per converso, nella dinamica dell’atto che, accogliendola, la assorbe in sé»⁴⁸.

4. I poteri di promulgazione e di rinvio delle leggi

Il cuore dei poteri di promulgazione e di rinvio delle leggi previsti dagli artt. 73 e 74 Cost. non è direttamente inciso dalla legge di revisione costituzionale, sebbene essa apporti modifiche anche assai significative a entrambe le disposizioni. Prima di esaminare queste ultime, è tuttavia opportuno soffermarsi sugli effetti indiretti che la riforma costituzionale può comportare sui poteri *de quibus*.

Identico al vigente testo costituzionale rimane il primo comma dell’art. 73 Cost., ai sensi del quale «le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall’approvazione». Come si sa, in dottrina si è sviluppato un dibattito circa l’individuazione del *dies a quo*, ovvero del giorno a partire dal quale decorrono i trenta giorni per la promulgazione, che ruota attorno all’interpretazione della parola “approvazione”: secondo una prima tesi, è “approvazione” quella altresì comunicata al Presidente della Repubblica⁴⁹; per una seconda, ciò che determina la decorrenza del termine è la mera approvazione della legge da parte delle Camere, limitandosi il messaggio di trasmissione al Capo dello Stato a dare rilevanza esterna all’atto parlamentare⁵⁰.

Alla luce della revisione costituzionale del procedimento legislativo⁵¹,

⁴⁸ P. CARNEVALE, *Sul titolo*, cit., 13.

⁴⁹ Da ultimo, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 74 ss., cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

⁵⁰ S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 240 ss.

⁵¹ Sui tanti aspetti problematici che ne derivano non si può qui che rinviare alle considerazioni, tra i tanti, di U. DE SIERVO, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, in *Questione Giustizia*, 2/2016, 69 ss.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 83 ss.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, ivi; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, ivi, 3/2015; T. GUARNIER, *Le leggi “a prevalenza Camera” nel disegno di revisione costituzionale. Alcune*

la questione interpretativa rimane invero identica. Ciò che muta sensibilmente, eccezion fatta per le leggi bicamerali di cui al novellato art. 70, primo comma, Cost., è però il *momento* in cui può dirsi avvenuta l'approvazione della legge, che non è più *fisso* – approvazione dello stesso identico testo da parte di entrambe le Camere – ma è *mobile* – dipendendo dai tempi e dai modi che, a seconda del procedimento legislativo instaurato, sono diversamente assegnati al Senato della Repubblica⁵²: il che implica che, poiché l'esame del disegno di legge da parte del Senato è eventuale e, anche ove obbligatorio, non necessariamente comporta la deliberazione di proposte di modifica, possono decorrere tra l'ultima votazione sul testo di legge e la promulgazione anche ben più di trenta giorni, per il semplice fatto che la condizione per il decorrere del termine *ex art. 73 Cost.* si è verificata in un momento successivo al voto definitivo⁵³.

La revisione costituzionale del procedimento legislativo ha altresì un impatto indiretto sul (concreto esercizio del) potere di rinvio di cui all'art. 74 Cost. È stato da più parti osservato, infatti, che l'introduzione di più procedimenti legislativi, differenziati tra loro a seconda del ruolo che può giocare il Senato della Repubblica, nonché la previsione che le leggi bicamerali debbono avere un «oggetto proprio» e possono essere abrogate,

sintetiche considerazioni, in *federalismi.it*, 12/2016, nonché in questo *Volume*, G. PICCIRILLI, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?*

⁵² Così, prendendo qui ad esempio il procedimento monocamerale “base” di cui all'art. 70, terzo comma, Cost., un disegno di legge è approvato: *a*) trascorsi dieci giorni senza che il Senato della Repubblica abbia deciso di esaminarlo; *b*) trascorsi trenta giorni, successivi alla richiesta del Senato di esaminarlo, senza che siano state deliberate proposte di modifica; *c*) se riapprovato dalla Camera dei deputati a seguito delle proposte deliberate dal Senato (e sempre che la Camera non abbia introdotto modifiche tali da rendere il testo nuovo, nel qual caso il Senato della Repubblica può disporre ulteriormente l'esame: cfr. I. PELLIZZONE, *Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio*, in *federalismi.it*, 9/2016, 12; G. PICCIRILLI, *L'“oggetto proprio” delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, seminario di discussione dell'Associazione Gruppo di Pisa, Firenze, 23 ottobre 2015, in *gruppodipisa.it*, 4 ss.). È del tutto evidente che analoghe questioni si presentano per tutti i diversi procedimenti legislativi previsti dalla riforma costituzionale, dovendosi individuare per ciascuno di essi il *momento* in cui un disegno di legge può considerarsi approvato.

⁵³ Ulteriore elemento di diversità rispetto a quanto accade a Costituzione vigente può immaginarsi in relazione al messaggio di trasmissione. Questo, infatti, è oggi adottato dal Presidente dell'Assemblea che ha approvato per ultima la legge; a seguito della riforma costituzionale, è presumibile che ciò accada soltanto per le leggi bicamerali, mentre per le (diverse) leggi monocamerali l'onere di comunicare al Presidente della Repubblica l'avvenuta approvazione sarà del solo Presidente della Camera dei deputati.

modificate o derogate solo in forma espressa, determineranno, inevitabilmente, un aumento della contestazione dei vizi formali⁵⁴; vizi formali che potranno essere riscontrati, prima ancora che dalla Corte costituzionale, dal Presidente della Repubblica al momento della promulgazione della legge⁵⁵.

Che ciò accada non solo è possibile, ma è anche auspicabile. È noto quanto il giudice delle leggi sia stato riluttante a intervenire sui vizi formali della legge⁵⁶, facendolo soltanto quando «sotto premevano altri motivi costituzionalmente rilevanti quantunque non indicati»⁵⁷ e ciò nonostante «il vizio formale non sanzionato tend[a] a essere riprodotto tutte le volte in cui viene applicata la norma sulla normazione»⁵⁸. È del tutto evidente che, a fronte di un drastico aumento delle ipotesi di violazione di norme costituzionali relative al procedimento legislativo, un controllo più severo da parte della Corte costituzionale è da ritenersi opportuno, se non necessario⁵⁹; tuttavia, il controllo di costituzionalità rimane pur sempre un controllo di tipo successivo, che può svolgersi anche a una considerevole distanza di tempo

⁵⁴ Cfr. P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, 5/2016; R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 16; ID., *La riforma costituzionale e la sua incidenza sulla oscillazione del pendolo verso l'«anima politica» della Corte costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2/2016, 132 ss.; M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, seminario di discussione dell'Associazione Gruppo di Pisa, Firenze, 23 ottobre 2015, in *gruppodipisa.it*; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa*, cit., 13 s.; G. PICCIRILLI, *Loggetto proprio*, cit.; P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di «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*, 5/2016; M. MIDIRI, *Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?*, in *federalismi.it*, 11/2016, nonché in questo *Volume*, E. FRONTONI, *La Corte costituzionale nel disegno di legge di revisione costituzionale*, § 5. Prospettiva diversa è quella di M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, 2 ss., secondo la quale l'intesa tra i Presidenti delle Camere ex art. 70, sesto comma, Cost. esclude la possibilità di sindacato da parte della Corte costituzionale.

⁵⁵ I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 5 ss.; A. VUOLO, *I controlli*, cit., 4 ss.; R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 138; F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, cit., 113 s.

⁵⁶ Cfr. M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 835 ss.

⁵⁷ G. BRANCA, *Quis adnotabit adnotatores?*, in *Foro italiano*, VI/1970, 28.

⁵⁸ E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, 2011, 64. Della stessa A. v. anche le riflessioni in *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, 201 ss.

⁵⁹ In ciò, peraltro, non discostandosi dalle direttrici tracciate con la notissima sentenza n. 9 del 1959.

dall'entrata in vigore della legge, con tutti i condizionamenti che questa circostanza può determinare sul sindacato da parte del giudice costituzionale.

Il controllo presidenziale in sede di promulgazione della legge – per quanto facoltativo e non definitivo, a differenza di quello della Corte costituzionale⁶⁰ – può avere, invece, un'efficacia significativa, anche grazie alla (o proprio per via della) sua natura preventiva⁶¹. Sono ben presenti a chi scrive i rischi, nel contesto della riforma qui in esame, dell'esercizio del potere di rinvio a fronte di vizi formali, dal possibile conflitto con i Presidenti d'assemblea all'assunzione da parte del Capo dello Stato «delle vesti di un contropotere rispetto a quello legislativo»⁶². Tuttavia, specialmente nei primi tempi di applicazione della Costituzione novellata, quando saranno adottati percorsi interpretativi che potranno assumere la forza del precedente, un vaglio incisivo del Presidente della Repubblica deve essere visto con favore, sia perché Camera e Senato rappresenteranno (dovrebbero rappresentare) interessi diversi, che trovano (dovrebbero trovare) composizione anche mercé le disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, sia perché il controllo presidenziale potrebbe fungere da stimolo a un sindacato sui vizi formali da parte della Corte costituzionale⁶³, sulla falsariga di quanto è accaduto di recente in relazione ai vizi della legge di conversione del decreto-legge⁶⁴.

4.1 (Segue) *Promulgazione e rinvio delle leggi elettorali*

Tra le novità certamente di maggior rilievo della legge di revisione costituzionale in esame vi è quella concernente il controllo preventivo,

⁶⁰ Per tutti, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1986, 318 ss.; M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Bologna, 1997, 17 ss. e R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, ivi, 265 ss., spec. 327 ss. Nella prospettiva della riforma costituzionale qui in esame cfr. R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 138 e I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 6.

⁶¹ A. VUOLO, *I controlli*, cit., 4.

⁶² I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 6, ma *passim*, in un'ottica, anche realistica, di opportunità politico-istituzionale.

⁶³ Secondo una prospettiva inversa, I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 9 e 12, ritiene preferibile che il Presidente della Repubblica intervenga incisivamente solo dopo che si sia consolidata una giurisprudenza costituzionale che renda il rinvio «frutto di scelte meno discrezionali e più avvertite».

⁶⁴ Sul punto sia consentito rinviare a D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, 215 ss.; 329 ss.; 396 ss.

da parte della Corte costituzionale, della legittimità delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, secondo quanto disposto dal novellato art. 73, secondo comma, Cost. e, pleonasticamente, dal "nuovo" ultimo comma dell'art. 134 Cost.

Si tratta, con tutta evidenza, di un istituto – sì alieno alla nostra tradizione di giustizia costituzionale, ma che non ne determina uno snaturamento⁶⁵ – che viene introdotto per una ragione contingente, ovvero per evitare, così come accaduto con la sentenza n. 1 del 2014, che «una pronuncia della Corte costituzionale su una legge elettorale già vigente finisca con il creare una normativa di risulta conformata per via giurisprudenziale, e soprattutto con il provocare una delegittimazione di fatto del Parlamento in carica»⁶⁶. Anche per via di questo suo essere una improvvisa «contromisura»⁶⁷ a fronte della recente decisione della Corte costituzionale⁶⁸, il controllo preventivo della legittimità delle leggi elettorali reca con sé non poche criticità⁶⁹, cui però qui si accennerà nei soli limiti in cui esse interessano il precipuo oggetto del nostro esame: l'inevitabile rapporto, dal carattere però incompiuto⁷⁰, del "nuovo" istituto

⁶⁵ R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 137. *Contra* S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice. Nelle leggi elettorali con "bollino di costituzionalità" il rischio della riduzione della Costituzione a ideologia*, in *Questione Giustizia*, 2/2016, 121 ss.

⁶⁶ Così F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, cit., 107. Ma l'osservazione è assai diffusa in dottrina: cfr. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, 42; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 127 s.; S. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all'esame del Parlamento*, in *forumcostituzionale.it*, 1; A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *federalismi.it*, 6/2016, 2; F. BAILO, *L'incidenza*, cit., 167; S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice*, cit., 123.

⁶⁷ F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 42.

⁶⁸ Al riguardo, S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice*, cit., 123, ritiene che, per come conformato il giudizio preventivo, l'intento del legislatore costituzionale sia quello di impedire il giudizio successivo sulla legge elettorale la cui eventualità, se non espressamente esclusa «solo per ipocrisia», «è in pratica estremamente ridotta». Per la coesistenza del controllo preventivo con quello successivo v. però F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 53 s.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 129; S. CATALANO, *Prime riflessioni*, cit., 2; F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, cit., 107 s.; R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 136; M. CAVINO, *Corte costituzionale*, cit., 6 ss. e, più cautamente, A. RAUTI, *Il giudizio*, cit., 14.

⁶⁹ Cfr., oltre ai lavori cit. nella nt. precedente, A. VUOLO, *I controlli*, cit., 8 ss., E. FRONTONI, *La Corte costituzionale*, cit., nonché, già prima della approvazione della legge di revisione, in un'ottica peraltro favorevole all'introduzione dell'istituto, M. CROCE, *Sull'opportunità dell'introduzione di un ricorso diretto di costituzionalità sulla legge elettorale*, in *Le proposte di riforma*, cit., 285 ss.

⁷⁰ È – questo del carattere soltanto abbozzato – un aspetto comune a molti tratti della

con i poteri presidenziali di promulgazione e di rinvio delle leggi elettorali, testimoniato del resto già dalla *sedes materiae* nel novellato testo costituzionale.

Il “nuovo” art. 73, secondo comma, Cost. prevede, innanzitutto, che nei dieci giorni successivi l’approvazione della legge elettorale, durante i quali può essere proposto il ricorso alla Corte costituzionale, essa non può essere promulgata. Sembra debba escludersi che in quest’arco di tempo questa possa invece essere rinviata dal Presidente della Repubblica, dal momento che il potere di rinvio è esito alternativo alla promulgazione⁷¹ e, pertanto, non può essere esercitato fintanto che la legge non può neppure essere promulgata⁷².

Se, scaduto il suddetto termine di dieci giorni senza che sia stato presentato ricorso, il Presidente della Repubblica, ovviamente, potrà promulgare o rinviare la legge alle Camere, laddove invece esso sia proposto la novella costituzionale prevede che la Corte costituzionale si pronunci entro trenta giorni e che, fino ad allora, resti sospeso il termine per la promulgazione della legge. Il termine per la decisione del giudice delle leggi, evidentemente posto affinché questa giunga rapidamente⁷³, deve tuttavia

riforma, che in definitiva la segna nel suo complesso. Fortemente critiche, eppure condivisibili, le osservazioni al riguardo di S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice*, cit., 117 s.: «la componente di incompiutezza non rimanda soltanto alla naturale dinamica Costituzione formale e Costituzione materiale, non chiama in causa, solo, la ineliminabile tendenza, o l’innegabile capacità, degli effettivi rapporti di forza di plasmare le disposizioni sulla forma di Stato e di Governo, che ha fatto la Costituzione repubblicana e continuerà a farla. Particolarmente accentuato e ricorrente in punti essenziali [...] nell’attuale revisione costituzionale quell’elemento di incompiutezza è invece anche e soprattutto un segno dei tempi, che non investono più nella Costituzione rigida, nelle narrative che la accompagnano (la Costituzione preserva nel mutamento una tavola di valori) ma puntano sulla adattabilità della Costituzione (alle esigenze concrete delle relazioni di potere e politiche) e pregiano nuove narrative. Tutto il processo di revisione è stato accompagnato da un unico messaggio: la Costituzione deve essere cambiata perché il Governo (nel senso lato delle strutture del potere) sia più efficiente, e questo messaggio può essere rovesciato nel senso: la Costituzione serve all’efficienza del Governo, cui ogni cosa è subordinata. Se è così, il senso stesso della rigidità tramonta a favore di una istanza continua di adattabilità delle istituzioni alle dinamiche del potere, cosa del resto predicata da tutti i teorici della post-democrazia, e l’incompiutezza della riforma esprime di quest’ultima un tratto qualificante».

⁷¹ I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 42 ss.

⁷² I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 17 s. *Contra* A. RAUTI, *Il giudizio*, cit., 9 s. Ove si ammetta la possibilità di rinviare la legge alle Camere anche durante i dieci giorni in cui può essere presentato ricorso, deve però ritenersi che l’esercizio del potere da parte del Presidente della Repubblica impedisca la presentazione del ricorso o, comunque sia, renda improcedibile il giudizio preventivo già instaurato.

⁷³ S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice*, cit., in una diffusa critica all’introduzione del giudizio di legittimità preventivo, rileva che «il fine perseguito dall’ottenimento di una

considerarsi ordinatorio⁷⁴, come sono sempre stati ritenuti i termini riferiti all'adozione di provvedimenti da parte della Corte costituzionale.

Più problematico, invece, è stabilire se il termine per la promulgazione resti sospeso per un massimo di trenta giorni⁷⁵ o se, al contrario, fino a quando comunque non intervenga la pronuncia della Corte⁷⁶: sembra da preferirsi questa seconda opzione interpretativa, riferendo l'inciso «fino ad allora» di cui al novellato art. 73 Cost. alla decisione del giudice costituzionale⁷⁷ e non al termine di trenta giorni. Così interpretata la disposizione costituzionale, si evita l'ipotesi che il Presidente della Repubblica debba promulgare la legge prima che si sia pronunciata la Corte costituzionale⁷⁸, con l'inevitabile decadenza di quest'ultima dal potere di decidere⁷⁹ e, quel che forse maggiormente rileva, a discapito dell'interesse dei soggetti proponenti il ricorso⁸⁰. D'altra parte, appare evidente che la Corte costituzionale, in

pronta decisione che certifichi la legittimità della legge elettorale difficilmente può essere individuato in altro se non che la discussione, il dibattito e la critica durino poco e si spengano» (120), mentre «se il diritto ha una funzione di civiltà, è quella, da una parte, di prospettare alla mente umana uno spazio di giudizio più complesso di quello che distingue il nero dal bianco e il vero dal falso, dall'altra parte, di tenere presente la dimensione temporale, che incide sulla percezione delle cose» (123).

⁷⁴ Diffuso il convincimento sul punto: cfr. R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 136; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 52 s.; A. VUOLO, *I controlli*, cit., 14; F. BAIOLO, *L'incidenza*, cit., 168; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 130.

⁷⁵ In questo senso R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 136 s.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 130 s.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 52.

⁷⁶ Così, invece, A. RAUTI, *Il giudizio*, cit., 11 s. e A. VUOLO, *I controlli*, cit., 14.

⁷⁷ Altro problema è quello se per «pronuncia» della Corte costituzionale ci si debba riferire al dispositivo o alla motivazione: tuttavia, nel nostro sistema di giustizia costituzionale – salvo quanto accade in via di prassi con i comunicati stampa al termine dell'udienza pubblica o della camera di consiglio, i quali però non hanno allo stato rilevanza giuridica – l'uno è noto quando è nota l'altra cosicché, a meno di interventi legislativi *ad hoc*, deve evidentemente ritenersi che si ha «pronuncia» del giudice costituzionale con il deposito in cancelleria (o, secondo diversa prospettazione, con la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*) del provvedimento.

⁷⁸ Né risolutiva ci pare l'ipotesi avanzata da F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 52, secondo cui la Corte costituzionale potrebbe comunque decidere fintanto che non spiri il termine per la promulgazione: in primo luogo, perché è chiaro che, se il termine per la decisione della Corte è ordinatorio, allora essa potrà pronunciarsi fintanto che la legge non sia promulgata; in secondo luogo, perché la «durata» in concreto del termine di promulgazione è rimessa alle valutazioni del Presidente della Repubblica che, se può promulgare, può farlo al primo come all'ultimo dei trenta giorni.

⁷⁹ R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 137 s.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 131; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 52.

⁸⁰ È stato però incisivamente osservato che i *quorum* per la presentazione del ricorso sono talmente alti (1/4 dei componenti della Camera dei deputati o 1/3 dei componenti del

ragione del principio di leale collaborazione⁸¹, deciderà il ricorso in tempi ad ogni modo rapidi.

La novellata disposizione costituzionale stabilisce, infine, che «in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata». Al riguardo, deve innanzitutto ritenersi esclusa la possibilità di promulgare la legge tanto, ovviamente, nel caso di sentenza di accoglimento totale, quanto in caso di sentenza di accoglimento parziale⁸²: da un lato, perché le Camere potrebbero anche non riconoscersi nella legge «amputata di una sua parte»⁸³, così come potrebbero ritenere preferibile adottare una nuova legge che tenga conto della decisione della Corte od orientarsi verso un diverso sistema elettorale⁸⁴; dall'altro, perché ritenere impossibile la promulgazione parziale significa escludere che il giudice delle leggi possa ritenersi vincolato ad adottare una decisione che, comunque sia, lasci in piedi una normativa auto-applicativa, il che evidentemente ne condiziona il giudizio⁸⁵.

Nell'ipotesi in cui, invece, la pronuncia della Corte costituzionale non sia di illegittimità, riprende a decorrere il termine per la promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica, il quale potrebbe anche decidere di rinviarla alle Camere. Non v'è dubbio, infatti, che dal punto di vista giuridico nulla impedisca al Capo dello Stato di ricorrere al potere *ex art. 74 Cost.*, se non altro perché le ragioni che possono indurlo a esercitare detto potere possono essere diverse dai motivi di mera legittimità costituzionale che, invece, sono gli unici prospettabili dinanzi al giudice delle leggi⁸⁶. È chiaro, invece, che, a seconda del tipo di pronuncia

Senato della Repubblica) che il controllo preventivo non è (almeno non necessariamente) istituito a garanzia delle minoranze, potendo anzi funzionare «anziché come rimedio avverso una legge elettorale incostituzionale o approvata in modi incostituzionali, come meccanismo protettivo nei confronti di essa, e dell'accordo politico che vi è sotteso, vuoi perché la principale opposizione potrebbe decidere di *non* sollevare il ricorso; vuoi perché il ricorso potrebbe essere sollevato proprio per ottenere una pronuncia che sancisca la costituzionalità, dunque [...] l'indiscutibilità, della nuova legge elettorale, e, magari, proprio dal partito di maggioranza» (S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice*, cit., 122).

⁸¹ A. RAUTI, *Il giudizio*, cit., 11 s.

⁸² R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 136; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 52 s.; A. RAUTI, *Il giudizio*, cit., 12 s.; F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, cit., 107. In senso contrario, I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 18 s. e S. CATALANO, *Prime riflessioni*, cit., 4, il quale peraltro ritiene necessaria una apposita normativa sul punto.

⁸³ R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 136.

⁸⁴ A. RAUTI, *Il giudizio*, cit., 13.

⁸⁵ R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 136; A. RAUTI, *Il giudizio*, cit., 12 s.

⁸⁶ I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 18 s.

della Corte e del modello di giudizio preventivo che verrà a prodursi, esercitare il potere di rinvio della legge elettorale già scrutinata dal giudice costituzionale potrà essere certo più o meno complesso dal punto di vista politico-istituzionale⁸⁷.

Invero, una pronuncia di inammissibilità non dovrebbe avere alcun effetto di condizionamento sul Capo dello Stato, dal momento che con un provvedimento del genere la Corte costituzionale non è entrata nel merito delle questioni di legittimità proposte avverso la legge elettorale⁸⁸.

Il rinvio della legge potrebbe essere esercitato senza che si ingeneri alcuna tensione istituzionale anche a fronte di una sentenza interpretativa di rigetto⁸⁹; anzi, in una circostanza del genere la richiesta di riesame da parte del Presidente della Repubblica potrebbe avere anche una valenza “collaborativa”, mettendo in dialogo diretto la Corte costituzionale con le Camere, che potrebbero ritenere opportuno chiarire espressamente il significato della/e disposizione/i che hanno portato il giudice delle leggi a una pronuncia interpretativa⁹⁰.

Diversamente, gli spazi per l'esercizio del potere di rinvio divengono angusti, sul piano politico-istituzionale, a fronte di una sentenza di infondatezza⁹¹, perché è chiaro che il «bollino di costituzionalità»⁹² apposto sulla legge elettorale dalla Corte costituzionale influenzerà non poco il comportamento del Presidente della Repubblica. Tuttavia, il livello di angustia degli spazi a disposizione del Capo dello Stato sarà anche determinato, come si accennava, dal modello di giudizio preventivo sulla legge elettorale

⁸⁷ Tanto più ove si consideri che già la Corte costituzionale ha operato – per il *thema*, i tempi e i modi del giudizio preventivo – lungo il sottile crinale che separa il diritto dalla politica. Sui rischi di politicizzazione del giudice delle leggi v., anche secondo diverse prospettive, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 42 ss.; F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, cit., 108 s.; S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice*, cit., 117 ss., nonché E. FRONTONI, *La Corte costituzionale*, cit., § 5.

⁸⁸ R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 136.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Non può escludersi *a priori* che la Corte adotti anche sentenze interpretative di accoglimento. Tuttavia, si può forse ritenere che, in tal caso, la legge elettorale possa essere comunque promulgata, dal momento che, come è noto, le sentenze interpretative di accoglimento annullano una delle possibili interpretazioni della disposizione oggetto del giudizio, non incidendo però sul testo della stessa. Peraltro, ove si ritenga ammissibile la promulgazione a fronte di un'interpretativa di accoglimento, allora potrà valere anche in relazione a questa circostanza quanto si dice nel testo a proposito della possibilità di rinviare la legge alle Camere a seguito di una interpretativa di rigetto.

⁹¹ F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 53; F. BAILO, *L'incidenza*, cit., 168.

⁹² S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice*, cit., 124.

che verrà a configurarsi, attraverso l'esperienza o alla luce di interventi normativi integrativi della disciplina costituzionale: se, infatti, la decisione della Corte costituzionale potrà vertere soltanto sulle parti della normativa impugnata con il ricorso, secondo il principio del chiesto e pronunciato che caratterizza le odierne competenze del giudice costituzionale⁹³, è evidente che un rinvio della legge da parte del Presidente della Repubblica, in relazione a profili, per oggetto o parametro, non esaminati dalla Corte, non sarà in frontale contraddizione con la decisione del giudice costituzionale⁹⁴; qualora, invece, il controllo preventivo potrà avere per oggetto l'intera legge elettorale e in relazione a qualunque parametro, indipendentemente da quanto indicato nel ricorso *ex art. 73 Cost.*⁹⁵, se non può escludersi l'esercizio del potere di rinvio, è altresì lampante quanto ricorrervi possa essere complesso per il Capo dello Stato.

5. *L'emanazione del decreto-legge e il rinvio della legge di conversione*

L'ultima delle novità della legge di revisione costituzionale su cui soffermeremo l'attenzione è quella prevista dal nuovo secondo comma dell'art. 74 Cost., ai sensi del quale «qualora la richiesta [di nuova deliberazione] riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni»⁹⁶. Tuttavia, prima di condurne l'analisi, sembra opportuno svolgere qualche breve considerazione, alla luce della riforma costituzionale, su un momento precedente, quello

⁹³ In questi termini, A. VUOLO, *I controlli*, cit., 12 s. e R. ROMBOLI, *La riforma*, cit., 135 s., il quale ritiene che la Corte sia sì vincolata all'oggetto indicato nel ricorso, ma sia libera di prendere in considerazione anche parametri ulteriori. Cfr. anche F. DAL CANTO, *Corte costituzionale*, cit., 51 s., che, pur riconoscendo che l'*intentio* del legislatore di revisione costituzionale sia quello di consentire una verifica della legge "a tutto tondo", rileva però che «se s'intende introdurre una disciplina completamente disarmonica rispetto al diritto processuale *vigente e vivente* è necessario farlo, quanto meno, in modo puntuale ed esplicito».

⁹⁴ Fermo restando che nulla esclude, sul piano esclusivamente giuridico, che il Presidente della Repubblica possa rinviare una legge anche per motivi già giudicati infondati dalla Corte costituzionale.

⁹⁵ S. CATALANO, *Prime riflessioni*, cit., 3; A. RAUTI, *Il giudizio*, cit., 8; e, in una prospettiva assai critica, S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice*, cit., 123 ss.

⁹⁶ La norma è poi pleonasticamente replicata nel novellato art. 77, terzo comma, Cost., ove si prevede che i decreti perdono efficacia se non sono convertiti in legge, «nei casi in cui il Presidente della Repubblica abbia chiesto, a norma dell'articolo 74, una nuova deliberazione, entro novanta giorni dalla loro pubblicazione».

dell'emanazione del decreto-legge⁹⁷.

Come si sa, la Costituzione, all'art. 87, quinto comma, si limita ad attribuire al Presidente della Repubblica il potere di emanare i decreti aventi valore di legge, tra i quali ovviamente i provvedimenti provvisori adottati dal Governo ai sensi dell'art. 77 Cost., ma nulla dispone circa i profili procedurali e sostanziali inerenti detto potere⁹⁸. Nel silenzio della carta costituzionale, la dottrina è pervenuta ai più diversi esiti interpretativi, che hanno spaziato da un estremo all'altro delle soluzioni possibili⁹⁹, e la legge di revisione costituzionale conferma tale silenzio, non disponendo nulla al riguardo. Tuttavia, le modifiche che sono invece apportate all'art. 77 Cost. possono avere una qualche incidenza, se non sulla configurazione teorica del potere di emanazione, quantomeno sul suo concreto esercizio.

I nuovi commi quarto e quinto dell'art. 77 Cost., infatti, dispongono la "costituzionalizzazione", seppur con alcune differenze, dei limiti che al decreto-legge aveva già apposto il legislatore ordinario con la legge n. 400 del 1988¹⁰⁰, molti dei quali già implicitamente ricavabili dal vigente art. 77

⁹⁷ Ancora di recente (A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, in *federalismi.it*, 11/2016, 7 ss.; S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in *forumcostituzionale.it*, 17 gennaio 2015, 37), si è affermato che il Presidente della Repubblica interviene sulla decretazione d'urgenza in tre diversi momenti: emanazione del decreto-legge, autorizzazione alla presentazione alle Camere, da parte del Governo, del disegno di legge di conversione, promulgazione di quest'ultima. Chi scrive ritiene che *sostanzialmente* il controllo presidenziale sia esercitato però soltanto in sede di emanazione e in sede di promulgazione, ciò perché una volta emanato il decreto-legge il Capo dello Stato non può non autorizzarne la presentazione alle Camere, cui il Governo è obbligato *ex art. 77 Cost.*: per una più approfondita analisi della questione si rinvia a D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 83 ss.

⁹⁸ Le uniche indicazioni relative ai profili procedurali sono ricavabili dall'art. 89 Cost., ai sensi del quale tutti gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dal ministro proponente e quelli aventi valore legislativo anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

⁹⁹ Sul punto sia consentito rinviare a D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 88 ss., anche per l'enunciazione della tesi secondo cui il Presidente della Repubblica può rifiutare l'emanazione del decreto-legge ogni qualvolta riscontri un vizio di legittimità costituzionale.

¹⁰⁰ Sulla novella dell'art. 77 Cost. v. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 113 ss.; R. TARCHI, *Il disegno di legge*, cit., 17 ss.; R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 12 ss.; P. VIPIANA, *Le modifiche alla disciplina della decretazione d'urgenza*, in *Forum sul d.d.l.*, cit., 121 ss.; S. DI MARIA, *I "nuovi"*, cit., 27 ss.; G. PISTORIO, *La decretazione d'urgenza*, in questo *Volume*, nonché, volendo, D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio costituzionale*, giugno 2015.

Cost., come anche riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale¹⁰¹: qui «la riforma ha operato come costituzione-bilancio»¹⁰², senza cogliere l'invito a «scelte più coraggiose che rimett[essero] in discussione l'intero impianto dell'istituto e la sua stessa conservazione»¹⁰³. Quel che in questa sede preme mettere in evidenza è, però, che il nuovo art. 77 Cost. potrebbe fornire «una più forte legittimazione al Presidente della Repubblica, quale garante della legalità costituzionale, nell'esercizio del potere di emanazione dei decreti»¹⁰⁴. Detto altrimenti, previsti in Costituzione limiti rigorosi al decreto-legge¹⁰⁵ e, contestualmente, introdotto l'istituto del c.d. voto a data certa nell'art. 72 Cost.¹⁰⁶, il Presidente della Repubblica avrà a disposizione ottime ragioni costituzionali per indurre il Governo ad adottare provvedimenti provvisori *ex art. 77 Cost.*, da un lato, contenutisticamente rispettosi dei “nuovi” limiti e, dall'altro, in casi *davvero* straordinari di necessità e urgenza¹⁰⁷.

¹⁰¹ Il riferimento è, in particolare, al divieto di reiterazione (sentenza n. 360 del 1996), al requisito della omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione (sentenza n. 22 del 2012), all'immediata applicabilità delle misure (sentenza n. 220 del 2013).

¹⁰² R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 14.

¹⁰³ R. TARCHI, *Il disegno di legge*, cit., 21.

¹⁰⁴ Ivi, 20. Nello stesso senso, S. DI MARIA, *I “nuovi”*, cit., 39.

¹⁰⁵ Si rievocano, qui, le parole adoperate dall'on. Ruini il 17 ottobre 1947 in Assemblea Costituente, allorché – introdotto l'istituto del decreto-legge nel *Progetto di Costituzione*, quando invece era stato volutamente escluso nei lavori in Sottocommissione – affermò che lo si era previsto per, appunto, «porgli i limiti più rigorosi». Proprio tali parole e l'esperienza repubblicana successiva debbono però indurre a non compiere frettolose valutazioni sulla capacità delle odierne modifiche costituzionali di frenare l'abuso della decretazione d'urgenza.

¹⁰⁶ Istituto che dovrebbe porre fine, nelle intenzioni del legislatore di revisione, alla (supposta) debolezza del Governo in Parlamento. V. sul punto le considerazioni critiche di T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *federalismi.it*, 5/2016, nonché, volendo, quelle svolte in D. CHINNI, *Interventi diretti*, cit. Sul rapporto con la riforma della decretazione d'urgenza v. altresì M. D'AMICO, G. D'ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia*, cit., 44 ss.; M. CAVINO, *Corte costituzionale*, cit., 9 s.; S. DI MARIA, *I “nuovi”*, cit., 31 ss., nonché G. PISTORIO, *La decretazione*, cit., § 5.

¹⁰⁷ Rimane invece aperta, perché, come si è già accennato nel testo, nulla si dice al riguardo con la legge di revisione costituzionale, la configurazione teorica del potere di emanazione. Tuttavia, proprio la “costituzionalizzazione” di limiti al decreto-legge e l'introduzione del voto a data certa sembrano accentuare quelle caratteristiche di eccezionalità dell'istituto *ex art. 77 Cost.* che ci hanno portato a ritenere possibile, da parte del Presidente della Repubblica, il rifiuto di emanazione a fronte di un qualsiasi vizio di legittimità costituzionale: si rinvia pertanto a D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 95 ss. Nel senso, invece, che la riforma costituzionale in esame, anche alla luce delle modifiche al potere di rinvio della legge di conversione di cui subito si dirà nel testo, renderebbe

Analoghi effetti, ma sul controllo presidenziale in sede di promulgazione della legge di conversione, potrà averli invece il nuovo ultimo comma dell'art. 77 Cost. Anch'esso evidentemente teso a costituzionalizzare i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale¹⁰⁸, dispone che nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge «non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto»¹⁰⁹: è del tutto evidente quanto questa disposizione costituzionale possa consentire al Presidente della Repubblica di svolgere un controllo anche più incisivo di quanto non abbia fatto negli ultimi anni¹¹⁰.

Sono proprio le più recenti vicende ora richiamate relative al controllo presidenziale sulla legge di conversione che – e veniamo ora all'analisi della novella dell'art. 74 Cost. – hanno senza dubbio ispirato il legislatore di revisione costituzionale. È noto, infatti, come il controllo sugli abusi del procedimento di conversione dei decreti-legge sia stato condotto dal Presidente della Repubblica per lo più preferendo “vie di fuga”¹¹¹ alla stretta alternativa tra promulgazione e rinvio¹¹², in ragione della circostanza per cui esercitare il potere *ex art. 74 Cost.* comporta quasi sempre, di fatto, la decadenza del decreto-legge e, conseguentemente, l'impossibilità per le Camere di addivenire alla nuova deliberazione. La modifica costituzionale

ancor più dubbia la legittimità del rifiuto di emanazione v. A. MORELLI, *Notazioni*, cit., 9 ss.

¹⁰⁸ Il riferimento è, in questo caso, alla sentenza n. 22 del 2012, nonché alle successive n. 32 del 2014 e n. 154 del 2015. Sulla limitata emendabilità della legge di conversione, già prima della citata giurisprudenza costituzionale, si rinvia, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2012, 76 ss.

¹⁰⁹ Sul se la legge di conversione possa essere anche bicamerale o, al contrario, soltanto monocamerale v., nel primo senso, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 116 ss.; R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 13 ss. e G. PISTORIO, *La decretazione*, cit., § 4; nel secondo, R. TARCHI, *Il disegno di legge*, cit., 19; M. CAVINO, *Corte costituzionale*, cit., 10; P. VIPIANA, *Le modifiche*, cit., 130 ss. Volendo, si v. altresì le considerazioni critiche svolte al riguardo in D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti*, cit., 5 ss.

¹¹⁰ Sul punto, sia consentito rinviare all'analisi compiuta in D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 329 ss. Qui è solo il caso di osservare che, in quella sede, riflettevamo sui rischi di un controllo presidenziale, a valle, sull'omogeneità della legge di conversione non accompagnato da un analogo controllo, a monte, sulla omogeneità (e sui presupposti) dei decreti-legge: ebbene, la novella dell'art. 77 Cost., che esplicita l'omogeneità quale requisito di entrambi gli atti normativi, è auspicabile conduca il Capo dello Stato a esercitare i propri poteri in sede di emanazione e di promulgazione con pari intensità.

¹¹¹ L'espressione è di I. PELLIZZONE, *Contributo*, cit., 203.

¹¹² Per la ricostruzione e analisi delle vicende, e anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, si rinvia a D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 346 ss.

ora in esame viene incontro all'esigenza, anche espressamente avanzata dal Presidente della Repubblica¹¹³, di sottrarre il controllo presidenziale a questa morsa e, come è stato correttamente rilevato, è espressione di una precisa concezione della funzione del Capo dello Stato in sede di promulgazione, secondo la quale intanto si può rinviare la legge in quanto essa non abbia effetto definitivo sull'*iter legis*¹¹⁴.

Sull'opportunità della novella v'è pressoché unanimità in dottrina¹¹⁵ e non vi sono ragioni per fare la voce fuori dal coro. Tuttavia, va osservato che essa solo in parte risolve le questioni sottese al problema in esame.

Preliminarmente, si deve rilevare che il nuovo secondo comma dell'art. 74 esclude – seppur implicitamente – che il decreto-legge possa dirsi convertito sol perché approvato dalle Camere, come invece si è sostenuto in dottrina¹¹⁶: appare evidente, infatti, che l'ivi previsto differimento del termine per la conversione in caso di rinvio presuppone la *non* conversione del provvedimento *ex art. 77 Cost.* Rimane invece aperta la questione se entro i sessanta (o i novanta) giorni di vigenza del decreto-legge debba intervenire la promulgazione¹¹⁷ o finanche la pubblicazione della legge di

¹¹³ Il riferimento è a due lettere del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e del Consiglio, una del 22 maggio 2010 e una del 22 febbraio 2011: nella prima, si suggeriva *de iure condendo* l'introduzione dell'istituto del rinvio parziale; nella seconda, *de iure condito* si riteneva possibile la reiterazione del decreto-legge decaduto a seguito del rinvio presidenziale della relativa legge di conversione.

¹¹⁴ In questi termini I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 14, e ivi il richiamo a S.M. CICCONE, *Un caso d'inammissibilità del potere presidenziale di rinvio della legge alle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 3097 ss. (ma di questo stesso A., v. anche *Le fonti*, cit., 248). Sulle ragioni per cui, tuttavia, a Costituzione vigente il rinvio della legge di conversione deve considerarsi ammissibile sia consentito rinviare nuovamente, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 130 ss.

¹¹⁵ R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 13; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., 121; I. PELLIZZONE, *Procedimenti*, cit., 15; A. VUOLO, *I controlli*, cit., 5; R. TARCHI, *Il disegno di legge*, cit., 19; P. VIPIANA, *Le modifiche*, cit., 133; A. MORELLI, *Notazioni*, cit., 7 ss.; G. PISTORIO, *La decretazione*, cit., § 4.1. Manifesta invece perplessità M. MANETTI, *Pesi e contrappesi*, cit., 1 s., perché la disposizione, da un lato, consente ai decreti-legge per ulteriori trenta giorni di determinare effetti permanenti e, dall'altro, «crea un ingiustificato e illegittimo vantaggio per il Governo, quando la causa del rinvio sia imputabile a quest'ultimo, e non al solo Parlamento».

¹¹⁶ Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1984, 330 s.; G. GROTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73-74*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 204 s.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, 323 ss.

¹¹⁷ V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, 351; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 709; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*.

conversione¹¹⁸.

La novella costituzionale, poi, interviene su un solo versante del controllo presidenziale in sede di promulgazione della legge di conversione. Ciò perché, se lo sottrae alla *spada di Damocle* della probabile decadenza del decreto-legge in caso di esercizio del potere di rinvio¹¹⁹, lo lascia costretto in un «arco temporale strettissimo»¹²⁰, ovvero quello intercorrente tra l'approvazione della legge di conversione e lo spirare del termine dei sessanta giorni, che è differito solo se quella è rinviata alle Camere¹²¹. Altrimenti detto, il Presidente della Repubblica potrà sì chiedere una nuova deliberazione¹²² senza la preoccupazione della (e il condizionamento determinato dalla) possibile decadenza del decreto-legge, ma dovrà pur sempre deciderlo, salvo che il procedimento di conversione non si sia concluso in meno di un mese, in un lasso di tempo ben più ridotto del termine di trenta giorni che ha invece solitamente a disposizione *ex art. 73 Cost.*¹²³: il che può evidentemente determinare un serio pregiudizio alla funzione di controllo presidenziale¹²⁴, quando, come la prassi ha ampia-

Disposizioni sulla legge in generale artt. 1-9, in *Commentario al codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977 (e 2011), 266; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990 [rist. 1988], 180 s.; M. RAVERAIRA, *Trasformazione del disegno di legge di conversione e legge di conversione tardiva*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 1339, nonché, volendo, D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., 132.

¹¹⁸ G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, 173 ss.; L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 562 s.; ID., *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 79 s.

¹¹⁹ Va infatti pur sempre considerato che, a Costituzione vigente, l'ipotesi della decadenza del provvedimento provvisorio del Governo è probabile ma non certa, potendo pur sempre le Camere riuscire a nuovamente deliberare sulla legge di conversione in tempo utile perché essa sia promulgata prima che il decreto-legge decada: è quanto accaduto, invero l'unica volta nella esperienza repubblicana, a seguito del rinvio della legge di conversione del d.l. n. 2 del 2006 da parte del Presidente Ciampi.

¹²⁰ P. CARNEVALE, *La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 283.

¹²¹ Peraltro, poiché la proroga del termine per la conversione ha efficacia, ovviamente, *erga omnes*, sembra debba ritenersi necessaria la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del messaggio con il quale il Capo dello Stato chiede alle Camere una nuova deliberazione ai sensi dell'art. 74 Cost.

¹²² Si deve ritenere che, anche in assenza di specifiche disposizioni dei regolamenti delle Camere, i tempi per il riesame della legge di conversione ai sensi del novellato art. 77, sesto comma, Cost. siano dimezzati.

¹²³ Una fugace notazione in tal senso anche in S. DI MARIA, *I "nuovi"*, cit., 39.

¹²⁴ Sul punto v. le riflessioni di P. CARNEVALE, *La decadenza*, cit., spec. 277 ss., il quale,

mente dimostrato, la legge di conversione assume contenuti ben più ampi, quand'anche omogenei, rispetto all'originario decreto-legge.

Abstract

La legge di revisione costituzionale, che sarà sottoposta a *referendum ex art. 138 Cost.* il prossimo 4 dicembre, modifica anche non poche disposizioni relative al Presidente della Repubblica.

Il contributo prende pertanto in esame quelle che appaiono essere le più rilevanti, incidendo significativamente su ruolo e poteri del Capo dello Stato: il procedimento di elezione, in particolare riflettendo criticamente sui *quorum* previsti, anche alla luce della legge elettorale per la Camera dei deputati (c.d. *Italicum*); la nomina dei senatori *ex art. 59 Cost.*, nell'ambito di una Assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali e per un mandato non più vitalizio ma di sette anni; i poteri di promulgazione e di rinvio delle leggi, con speciale riferimento all'esercizio di questi poteri sulle leggi elettorali e alla eventuale interferenza con il controllo preventivo, da parte della Corte costituzionale, della loro legittimità; infine, i poteri di emanazione del decreto-legge e di promulgazione della legge di conversione, variamente incisi – direttamente o indirettamente – dalle modifiche apportate agli artt. 74 e 77 Cost.

proprio per evitare l'obliterazione del termine *ex art. 73 Cost.*, patrocinava una tesi che provava a combinare, a Costituzione vigente, le esigenze del controllo presidenziale con quelle dei tempi dettati dall'art. 77 Cost. per la conversione del decreto-legge.

Laura Ronchetti*

*Riforma Renzi-Boschi e accentramento dei poteri.
Il nuovo Titolo V*

SOMMARIO: 1. Titolo V e Costituzione – 2. Il principio autonomistico e pluralismo – 3. Le autonomie sono state una delusione ma anche una garanzia – 4. Interesse nazionale e regionalismo – 5. L'eliminazione della potestà concorrente: una novità apparente e dannosa? – 6. Esclusività statale e rinnovato contenzioso – 7. Quale autonomia, quale politicità? – 8. Perché perseguire la spoliticizzazione degli enti territoriali?

1. Titolo V e Costituzione

Il discredito che ha colpito le autonomie territoriali negli ultimi anni rischia di condizionare pesantemente la riflessione sull'ennesima revisione costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione attualmente dedicato a *Le Regioni, le Province, i Comuni*.

Per cogliere appieno il significato del Titolo V è opportuno collocare gli articoli interessati (artt. 114-133) nel tessuto complessivo della Costituzione. Il rilevante numero di articoli coinvolti – per certi versi sorprendente – spinge a chiedersi perché le autonomie territoriali occupino tanto spazio *della e nella* Costituzione, suggerendo che si tratti comunque di disciplina affatto minore, non secondaria, per l'intero ordinamento repubblicano¹.

È rilevante, dunque, cogliere i nessi esistenti tra il Titolo V, i *Principi*

* Ricercatrice di Diritto costituzionale presso il Cnr di Roma (Issirfa).

¹ Si tratta di interpretare ben 15 articoli (considerando i 5 articoli abrogati nel 2001) sui 139 della Costituzione; si tratta, dunque, di un Titolo più corposo di quelli dedicati al *Presidente della Repubblica* (Titolo II, artt. 83-91), al *Governo* (Titolo III, artt. 92-100), a *La magistratura* (Titolo IV, artt. 101-113), a *Le garanzie costituzionali* (Titolo VI, artt. 134-139). L'unico Titolo dell'intera Parte II della Costituzione, dedicata all'*Ordinamento della Repubblica*, che supera per numero di articoli il Titolo V, è il I, dedicato al *Parlamento* (artt. 55-82), sede della rappresentanza politica, potere titolare della funzione legislativa e organo decisivo nella forma di governo.

Fondamentali e la Parte I della Costituzione dedicata ai *Diritti e doveri dei cittadini*. Ai nostri fini assume centralità l'art. 5 della Costituzione che recita «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». In prospettiva storica può dirsi che l'art. 5 ha avuto un primo svolgimento con il testo originario della Costituzione, peraltro attuato soltanto dal 1971 con la tardiva istituzione delle Regioni ordinarie; una seconda forma attuativa con la complessiva riforma costituzionale del triennio 1999-2001² e attualmente torna ad essere oggetto di un ulteriore progetto di revisione costituzionale promosso dal ddl Renzi-Boschi.

È opportuno domandarsi quale idea di autonomia territoriale si sviluppi in queste tre differenti fasi nel passaggio dal testo originario a quello attualmente vigente, fino all'eventuale nuovissimo Titolo V.

2. Il principio autonomistico e pluralismo

L'art. 5 introduce, come immodificabile, il principio autonomistico nella nostra Costituzione. Con questo principio si aggiungeva un ulteriore tassello alla visione pluralista dell'ordinamento e delle forme della convivenza che pervade l'intera Costituzione. Garantire sfere di autonomia – dunque di autodeterminazione, di autogoverno, di libertà, di potere di darsi un proprio ordinamento – significa riconoscere e valorizzare la pluralità, non solo dei soggetti individuali, ma anche di quelli collettivi. Tra i soggetti collettivi, oltre a quelli tipicamente sociali, nel nostro ordinamento assumono un ruolo chiave le autonomie territoriali, di cui appunto si occupa il Titolo V. Può, quindi, dirsi che tale Titolo sia lo svolgimento sul piano territoriale del principio supremo autonomistico.

Il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali si inseriscono in un più largo e profondo mutamento del rapporto tra gli elementi essenziali delle forme della convivenza: il territorio, la comunità e il potere di decidere delle forme giuridiche della convivenza. Nella relazione tra questi elementi – che nella teoria dello Stato sono definiti territorio, popolo e sovranità – con le Costituzioni democratiche moderne si è passati dalla centralità del sovrano che possedeva il territorio e i suoi abitanti

² Legge cost. n. 1 del 1999 e legge cost. n. 3 del 2001.

alla comunità politica che esercita sul proprio territorio la sovranità che le spetta. In questa evoluzione, dunque, il territorio da semplice elemento fisico, oggetto della proprietà del monarca, si è trasformato in «centro di riferimento degli interessi comunitari»³.

In questa prospettiva le autonomie sono definite territoriali quando hanno nel territorio «qualcosa di positivo, che ne costituisca o ne integri l'organismo»⁴, al contrario degli altri enti che nel territorio trovano soltanto un limite negativo, la delimitazione spaziale dell'efficacia del proprio operare.

Contrariamente a questi enti pubblici *non* territoriali affidatari della cura di interessi particolari per lo più di natura economica, le autonomie territoriali curano interessi – come scriveva Giannini – che riguardano non categorie o settori della popolazione ma l'intera collettività di un territorio, «una comunità comprendente persone di ogni età sesso religione categoria classe ecc.»⁵.

L'asse portante del principio di autonomia territoriale, dunque, è sempre la collettività del territorio che l'ente dovrebbe rappresentare⁶. La politicità della dimensione territoriale, infatti, è connaturata al fatto che l'ente territoriale è istituzione «esponentiale» e rappresentativa di una collettività, che può «assurgere a centro autonomo di iniziativa politica»⁷. Le istituzioni territoriali costituiscono, in questa ottica, strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico⁸.

I nostri Costituenti, dunque, optarono per un regionalismo politico, in cui il potere d'indirizzo politico deriva, non dallo Stato, ma dalla comunità che convive sul territorio abbandonando l'alternativa funzionalista che, invece, considera le autonomie territoriali meri enti idonei a veicolare

³ T. MARTINES, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, 1994, 9.

⁴ S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), ora in ID., *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, a cura di G. Zanobini, Milano, 1950, 204.

⁵ M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, 578.

⁶ La stretta connessione con il principio democratico e la sovranità popolare impone che si possa parlare di autonomia territoriale quando sia «organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati», come scriveva C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 80.

⁷ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Opere*, I, Milano, 2000, 470.

⁸ Pur nella consapevolezza di una condizione differenziata tra gli enti costitutivi della Repubblica (Comuni, Province, Regioni e Stato) la stessa Corte costituzionale riconosce che le autonomie territoriali «sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare» (sent. n. 106 del 2002).

le risorse del territorio verso obiettivi di settore, come ogni altro tipo di ente pubblico.

In altri termini più che le specifiche competenze e funzioni, l'idea che sorregge il principio autonomistico risiede nella convinzione che le autonomie territoriali non sono meri enti funzionali all'indirizzo politico dello Stato ma enti esponenziali e rappresentativi di una comunità in grado di esprimere un indirizzo politico anche diverso da quello della maggioranza politica che guida lo Stato⁹. Un'attività di indirizzo politico proprio che soltanto per le Regioni – e non per le altre autonomie locali – si svolge anche tramite la potestà di adottare leggi, affidata alle assemblee rappresentative della comunità regionale.

Sarebbe superficiale, quindi, ridurre il regionalismo a mera questione di competenze legislative quando, invece, è parte significativa del rapporto complessivo che si crea tra la comunità politica e il territorio, tra popolo e Repubblica.

3. Le autonomie sono state una delusione ma anche una garanzia

Le tante insufficienze, negligenze e nefandezze addebitabili alle autonomie territoriali non dovrebbero impedire di scorgere e di riconoscere che non di rado le esperienze regionali e locali hanno anticipato importanti conquiste sociali (basti pensare al diritto alla casa, ai consultori, ai centri antiviolenza o al reddito di cittadinanza) e hanno sperimentato nuove forme della convivenza (dal *cohousing* alla filiera corta, dalla ospitalità diffusa all'ippoterapia)¹⁰. Sono nel tempo diventate «strumenti della politica di welfare» così fondamentali che rischiano di sottrarre legittimazione politica a uno Stato che, invece, da decenni introduce tagli alle spese sociali di cui resta responsabile, con particolare riferimento alla previdenza¹¹.

Talvolta hanno anche saputo contrastare efficacemente una politica nazionale lesiva dei diritti fondamentali, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale. Esempari in proposito sono le leggi regionali che, a

⁹ Si rinvia a T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *RTDP*, 1956, 132.

¹⁰ Si rinvia a *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, a cura di S. Mangiameli, G.M. Napolitano, Milano-Roma, 2016.

¹¹ Cfr. M. DOGLIANI, *Autonomie regionali e innovazione politica*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, 2015, 439 ss., dove richiama P. INGRAO su *Rinascita*, 22/1980.

fronte del c.d. “Pacchetto sicurezza”, hanno espressamente riconosciuto i diritti fondamentali a tutte le persone presenti sul territorio a prescindere, non solo dalla cittadinanza, ma anche dalla regolarità del permesso di soggiorno¹². Si tratta di un esempio lampante di come il conflitto tra indirizzo politico statale e quello regionale possa creare quei pesi e contrappesi che sono considerati garanzie costituzionali contro ogni tipo di tendenza o tentazione accentratrice del potere.

Il principio di autonomia diviene così «garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»¹³, come scriveva Crisafulli, ed elemento caratterizzante la dimensione democratica della Repubblica¹⁴.

La Repubblica – composta da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 114 Cost.) – è il soggetto incaricato dalla Costituzione di attuare tutti i principi supremi dell’ordinamento, dal promuovere la cultura al diritto al lavoro, passando per quello che è definito “il compito” per eccellenza, vale a dire perseguire l’uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2): nella loro qualità di enti interni alla Repubblica, quindi, le autonomie territoriali partecipano all’attuazione dei principi supremi dell’ordinamento.

In questo importante compito le aspettative riposte nei Consigli regionali sono state spesso deluse. Tra le cause di questa crisi dei Consigli, tuttavia, rientra anche la riforma del Titolo V intervenuta tra il 1999 e il 2001 che ha introdotto un meccanismo istituzionale contraddittorio: da un lato, si è fortemente potenziata la competenza legislativa regionale, dall’altro, si è invece determinata la marginalizzazione politica dei titolari della relativa potestà – i Consigli regionali – che sono stati esautorati dal nuovo ruolo del Presidente della Regione, direttamente investito dall’elettorato. La conseguente crisi dei Consigli ha impedito ancora una volta di valorizzare la politicità dell’autonomia regionale intesa come attività di indirizzo politico esercitata in maniera prioritaria attraverso la potestà legislativa.

A fronte di tale crisi, con la revisione costituzionale in corso si intende ricentralizzare in capo allo Stato molte delle materie attribuite alle Regioni nel 2001, mentre si lascia intatta la forma di governo regionale che dal 1999 prevede lo scioglimento del Consiglio in caso di qualunque motivo (anche non politico, compresa la morte) porti alle dimissioni del Presidente della Regione.

¹² Si rinvia al mio *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano, 2012, 29-54.

¹³ V. CRISAFULLI, *Vicende della 'questione regionale'*, in *Le Regioni*, 4/1982, 497.

¹⁴ G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Artt. 1-12, Bologna, I, 1975, 276.

4. Interesse nazionale e regionalismo

L'incapacità dei Consigli regionali di svolgere fino in fondo la loro missione rappresenta un grave problema in una forma di stato regionale nella quale l'interesse generale o nazionale o repubblicano non si esaurisce nei soli interessi statali. Le espressioni del pluralismo territoriale – riconducibili a differenti comunità e territori – sono tutte chiamate, infatti, a concorrere alla composizione dell'interesse nazionale dell'intera Repubblica.

Nella revisione costituzionale Renzi-Boschi, invece, l'interesse nazionale – ora espressamente reintrodotta in Costituzione dopo essere stato eliminato nel 2001 perché l'esperienza dell'originario Titolo V aveva mostrato le sue potenzialità scardinanti ogni garanzia per le Regioni – rischia di ritornare a essere prettamente statale.

Se attualmente ogni singolo parlamentare (deputato e senatore) rappresenta la Nazione, infatti, nel progetto costituzionale *in itinere* la sua rappresentanza spetterà unicamente ai deputati¹⁵. Se i senatori non rappresentano più la Nazione, deve prendersi atto che i componenti del Senato della Repubblica non perseguiranno l'interesse nazionale, ma altri interessi intesi evidentemente come particolaristici, se non lobbistici. L'attribuzione della rappresentanza della Nazione soltanto ai deputati, dunque, sembrerebbe segnare una netta separazione, se non contrapposizione, tra gli interessi locali e quelli nazionali che finiranno per coincidere con quelli meramente statali.

Secondo il “nuovissimo” Titolo V, anzi, l'interesse nazionale rischia di corrispondere all'interesse invocato dal Governo.

In base alla revisione in corso, infatti, il Governo potrà invocare l'interesse nazionale per attivare la c.d. “clausola di supremazia” che consentirà l'intervento dello Stato in materie riservate dalla Costituzione alle Regioni (art. 117, comma 4)¹⁶. In tale ipotesi la Camera dei deputati può superare

¹⁵ La Nazione viene spostata dall'art. 67 al nuovo art. 55.

¹⁶ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra stato e regioni ed il ruolo della corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015, considera inappropriata la definizione di clausola di “supremazia” perché non sarebbe caratterizzata dall'individuazione del legislatore prevalente ma si limiterebbe a individuare gli obiettivi in ragione dei quali è possibile attivarla; tra questi obiettivi assume particolare rilievo l'interesse nazionale così come evidenziato da E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSiRFA-CNR, Studi e interventi*, settembre 2014. S. MANGIAMELLI, *Titolo V – Il Nuovo Art. 117*, intervento al seminario “Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli enti locali”, organizzato dal Consiglio della Regione Lombardia, Milano 28 novembre 2014, in *ISSiRFA-CNR, Studi e interventi*, 2015, non condivide la definizione di “supremazia” considerandola una

le eventuali modificazioni «proposte» dal Senato con un voto a maggioranza assoluta, pari a 316 voti (art. 70, comma 4). La maggioranza assoluta richiesta alla Camera, tuttavia, è inferiore al numero di seggi che la nuova legge elettorale – l. n. 52 del 2015, detta *Italicum* – attribuisce in premio (340 seggi sui 630 della Camera dei deputati) alla lista che otterrà il 40% dei voti o vincerà il ballottaggio. Si tratta, dunque, di un numero di voti che supera la stessa maggioranza necessaria per derogare alle competenze regionali in nome dell'interesse nazionale.

La clausola di supremazia, quindi, è un procedimento affidato, in ultima analisi, alla maggioranza che sostiene il Governo senza alcuna garanzia che l'autonomia regionale non venga irragionevolmente compressa da un Governo che potrà addirittura prescindere dalle eventuali divisioni interne alla stessa maggioranza che lo sostiene.

Questo profilo della legge di revisione costituzionale *in itinere*, dunque, rappresenta un saliente punto di contatto tra la compressione del pluralismo politico e di quello territoriale.

La circostanza che il Senato che dovrebbe rappresentare le istituzioni territoriali non partecipi in condizioni paritarie con la Camera dei deputati¹⁷ alla decisione su quanto rendere flessibili i confini stabiliti in Costituzione tra le materie statali e quelle regionali, inoltre, priva la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali di un'essenziale funzione che ne giustificherebbe l'esistenza. Una seconda Camera in una forma di stato regionale, infatti, risponde all'esigenza di spostare in sede politica e rappresentativa la contrattazione sul riparto delle competenze. Soltanto per tale motivo, d'altra parte, vi è stata la richiesta – a lungo condivisa pressoché unanimemente – di un Senato quale sede della rappresentanza politica delle istituzioni territoriali. L'obiettivo di creare un'istituzione rappresentativa che possa definire quanto oggi affidato al contenzioso di fronte alla Corte costituzionale¹⁸ non sembrerebbe, tuttavia, soddisfatto dalla revisione in corso.

clausola di mera flessibilizzazione.

¹⁷ Sui procedimenti bicamerali previsti dalla riforma sui connessi *rischi di conflitti procedurali tra le due camere e il possibile aumento dei casi di vizio formale* si rinvia a G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

¹⁸ Sul ruolo della Corte costituzionale a seguito della riforma del Titolo V del 2001 cfr. G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 585 ss.

5. *L'eliminazione della potestà concorrente: una novità apparente e dannosa?*

Anche se la revisione costituzionale Renzi-Boschi si pone l'obiettivo dichiarato di ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, esistono fondati timori che tale risultato che non sarà raggiunto neanche dalla maggiore novità della riforma: l'eliminazione della competenza concorrente tra Stato e Regioni, presente sin dal testo originario della Costituzione e fortemente ampliata nel 2001¹⁹.

L'eliminazione della potestà concorrente, infatti, non avrà particolari effetti benefici sul contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale²⁰ sul quale questa competenza incide relativamente²¹. Tale soppressione, invece, elimina un'altra ragione di esistenza di una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali: proprio il mantenimento di un elenco di materie in cui lo Stato stabilisce i principi fondamentali e le Regioni le norme di dettaglio avrebbe giustificato la presenza delle istituzioni territoriali in una seconda Camera; le Regioni avrebbero potuto partecipare all'individuazione dei principi fondamentali della materia in modo da prevenire il contenzioso costituzionale.

Per di più si tratta di "eliminazione apparente": le materie spostate dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale (tutela della salute, istruzione e governo del territorio) sono anticipate da espressioni nuove come «disposizioni generali e comuni», che produrranno comunque una *compresenza* tra norme statali e quelle regionali con il relativo conflitto.

Le Regioni, inoltre, non sapranno più se osare fino al limite dei principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione già vigente e sulla base della giurisprudenza pregressa o se, invece, tutto cambierà. Sarà inevitabilmente chiamata la Corte costituzionale a fornire l'interpretazione di queste nuove formule, contribuendo a una nuova stagione di giurisprudenza costituzionale sull'assetto autonomistico della nostra Repubblica²².

¹⁹ I. CIOLLI, *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, relazione al seminario di discussione dell'Associazione Gruppo di Pisa (Firenze, 23 ottobre 2015), in gruppodipisa.it, parla di "dissoluzione" tra "mistificazioni e realtà" (ivi, 9).

²⁰ *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*. Atti del Seminario di Studi (Roma, 29 maggio 2012), a cura di N. Viceconte, Milano, 2013 nonché il volume II a cura di N. Viceconte e P. Colasante.

²¹ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in cortecostituzionale.it, parla invece di "effetto deflattivo" sul contenzioso costituzionale prodotto dall'eliminazione della potestà concorrente.

²² Cfr. S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

6. Esclusività statale e rinnovato contenzioso

Ad aver pesato in modo significativo sul contenzioso di fronte la Corte costituzionale in seguito alla revisione del Titolo V operata nel 2001 è stato soprattutto l'esercizio della competenza esclusiva statale o la sua rivendicazione a fronte dell'esercizio della potestà legislativa regionale²³.

Infatti proprio lo Stato – il cui potere legislativo ha approvato le citate revisioni costituzionali del Titolo V, incrementando la potestà legislativa delle Regioni (ordinaria e statutaria) – ha in seguito rivendicato con determinazione davanti la Corte costituzionale un'interpretazione particolarmente estensiva delle proprie competenze²⁴.

In questa giurisprudenza può cogliersi un generale orientamento della Corte costituzionale teso a mitigare il – certamente eccessivo – depotenziamento del ruolo dello Stato, contenendo al tempo stesso alcune tra le più forti spinte neocentraliste²⁵.

È pur vero, tuttavia, che questo riaccentramento in capo allo Stato poteva essere affrontato più proficuamente, forse attenuandone gli eccessi, se ci fosse stata una sede politica rappresentativa di raccordo e negoziazione sul riparto delle materie, delle competenze e delle relative risorse.

Con la revisione costituzionale Renzi-Boschi non ci si limita, però, a portare a compimento quella svolta neocentralista che si percepì subito dopo l'entrata in vigore della revisione del 2001, ma si va ben oltre quanto già consentito dalla Corte costituzionale.

Nell'ampliamento delle competenze statali operato dalla revisione in corso vi è la collocazione in capo allo Stato di molte materie²⁶ che nel 2001

²³ *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, a cura di N. Viceconte, cit.

²⁴ Sebbene con risultati alterni, la giurisprudenza costituzionale sulle materie di competenza esclusiva statale si è caratterizzata per l'introduzione di almeno tre tipi di meccanismi di flessibilizzazione del riparto di competenza: le cosiddette competenze esclusive statali "trasversali", vale a dire le «materie-non materie», che godono del privilegio di poter «attraversare» «tutte le materie» (sent. n. 282 del 2002) o 'investire' «una pluralità di materie» (sent. n. 407 del 2002) in ordine alle quali si manifestano «competenze diverse, che ben possono essere regionali»; la chiamata in sussidiarietà delle competenze con cui lo Stato può attrarre nella propria competenza qualunque materia che la Costituzione attribuisca alle regioni per raggiungere obiettivi ultraregionali; la funzione trainante della competenza concorrente del «coordinamento finanziario».

²⁵ Si rinvia al mio *The Judicial Construction of Italian Regionalism*, in *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Essays on federalism and Regionalism*, a cura di S. Mangiameli, Springer International Publishing Switzerland, 2014, 379-404.

²⁶ Per un'approfondita analisi si rinvia a G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, relazione al III seminario A.I.C. "I costituzionalisti

sono state attribuite alla competenza concorrente: le comunicazioni e le professioni, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia nonché le infrastrutture strategiche, le grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale.

L'attribuzione a titolo esclusivo allo Stato di queste materie conferma che le istituzioni territoriali sono state espunte dal perseguimento dell'"interesse nazionale". Non sarà più costituzionalmente obbligatorio, infatti, prevedere forme di leale collaborazione tra lo Stato e gli altri enti della Repubblica per la disciplina di queste materie e per le relative attività amministrative sottraendo alle autonomie territoriali la possibilità di difendere e di rappresentare gli interessi dei propri territori.

Sarà unicamente lo Stato, se non il Governo, a decidere quanto concedere ai singoli territori, senza che le relative comunità possano invocare le attuali garanzie costituzionali.

Anche altre attribuzioni allo Stato a titolo esclusivo destano preoccupazione, con particolare riferimento alla tutela e sicurezza del lavoro accompagnate dalle politiche attive sul lavoro. Si modifica così radicalmente l'attuale modello delle politiche del lavoro in una direzione anticipata dal Jobs Act. Il nesso tra salute e sicurezza *nel e del* lavoro, infatti, è sempre stato individuato nella prevenzione e nella vigilanza per le quali sembrerebbe determinante l'intreccio con la tutela della salute e con la strutturazione in Asl di competenza regionale. Il riaccentramento in capo allo Stato delle competenze sulla vigilanza senza un parallelo trasferimento dell'intero sistema sanitario con le connesse funzioni di prevenzione, dunque, potrebbe alterare il legame tra prevenzione e vigilanza oggi incardinato sulle Regioni e sulle loro strutture operative.

Altri spostamenti in capo allo Stato annichiliscono, infine, ogni autonomia regionale.

In particolare il passaggio della materia del «coordinamento della finanza pubblica» dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato non si limita a recepire quanto già consentito dalla giurisprudenza costituzionale, ma va ben oltre: non sarà più garantita, infatti, alle Regioni neanche l'individuazione delle singole voci di spesa all'interno del contenimento deciso dallo Stato. È vero che su tale materia è intervenuta anche la legge di revisione del 2012 sull'equilibrio di bilancio²⁷, ma ciò non toglie che una competenza concorrente in materia obbliga costituzionalmente a

e le riforme", Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015, in *Rivista AIC*, 3/2015.

²⁷ Si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo v alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *issirfa.cnr.it.*, settembre 2013.

lasciare un qualche spazio all'autonomia finanziaria *di spesa* alle Regioni.

Al di là di ogni retorica sul c.d. federalismo fiscale, infatti, l'autonomia finanziaria nasce democraticamente come rivendicazione di scegliere come e in cosa investire le risorse pubbliche. Parte saliente del programma politico con cui ci si candida alle elezioni di qualunque tipo è l'indirizzo politico su come utilizzare le risorse a disposizione. Se il mantenimento della competenza concorrente in materia potrebbe far riesperire i margini decisionali delle Regioni, la sua attribuzione esclusiva in capo allo Stato, invece, rischia di eliminare ogni ipotesi di autonomia finanziaria di spesa delle autonomie regionali.

7. *Quale autonomia, quale politicità?*

In base a quanto argomentato, può rilevarsi l'incoerenza della scelta di trasformare il – comunque confermato – bicameralismo per dare voce a livello statale ad autonomie territoriali fortemente ridimensionate. Non convince, infatti, la tesi che legge nel nuovo Senato una forma di compensazione della perdita di sfere legislative in capo alle Regioni.

A fronte della perdita di garanzia costituzionale della competenza legislativa delle Regioni e l'assenza di vere garanzie che possano essere attivate dal nuovo Senato è opportuno, dunque, domandarsi quale accezione del principio autonomistico intenda perseguire la revisione costituzionale in corso.

Per rispondere a questo interrogativo, oltre a guardare alla quantità delle funzioni e delle competenze, diventa dirimente interrogarsi sulla loro qualità, sulla loro natura. Nella significativa contrazione delle competenze regionali, infatti, deve rilevarsi che nelle materie affidate alle Regioni si moltiplicano i riferimenti alla *mera programmazione e organizzazione, promozione e valorizzazione* che sono interamente riconducibili all'attività amministrativa dei Consigli. Saremmo di fronte, quindi, a una definitiva amministrativizzazione delle Regioni alle quali sarebbe «preclusa ogni possibilità di selezionare l'interesse sociale destinatario» delle funzioni svolte²⁸.

La connotazione prettamente amministrativa della legge regionale finirà, dunque, per rendere più acuta la crisi della politicità del territorio, non più pensato come spazio politico della comunità ma concepito come

²⁸ M. DOGLIANI, *Autonomie regionali e innovazione politica*, cit., 447, con queste parole descrive «il carattere oggettivamente amministrativo (in quanto contrapposto a politico) di una funzione».

ente con la funzione di *eseguire* obiettivi di settore.

Analogo scivolamento dalla natura politica verso l'amministrativizzazione, inoltre, potrebbe coinvolgere il Senato della Repubblica. La revisione costituzionale in corso, infatti, attribuisce alla seconda Camera la *valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni*, nonché *la verifica dell'attuazione delle leggi*, funzioni che si connotano chiaramente per essere attività di carattere tecnico-amministrativo e non certo di controllo e indirizzo della politica nazionale, funzione rimessa a titolo esclusivo alla Camera dei deputati²⁹.

La spinta verso la spolitizzazione coinvolge, dunque, entrambi i livelli di governo. L'ambigua natura che le autonomie regionali sembrerebbero assumere nella prospettiva della riforma è, infatti, strettamente connessa l'anfibia natura del nuovo Senato.

È arduo, in particolare, cogliere il tipo di rapporto rappresentativo che i cento nuovi senatori potranno esprimere: liberi nel mandato tanto quanto i deputati che continueranno a esprimere la fiducia al Governo, i senatori selezionati dai Consigli regionali (al loro interno e tra i sindaci) e dal Presidente della Repubblica sono definiti «rappresentativi delle istituzioni territoriali»³⁰ (art. 57, comma 1). La circostanza che i componenti del Senato non godano della qualifica di «rappresentanti» suggerisce l'assenza di un rapporto di rappresentanza e di responsabilità politica dei senatori con le istituzioni territoriali. Se questa interpretazione dovesse trovare riscontro, si rischierebbe di avere, quindi, un nuovo Senato della Repubblica autorappresentativo e autoreferenziale.

Le trasformazioni delle sedi rappresentative, dunque, sembrerebbero trovare echi e parallelismi tra il livello statale e quello locale dando forma alla crisi dell'idea stessa dell'ente esponenziale rappresentativo, crisi nella quale il territorio è pensato non come spazio politico della comunità ma concepito nella sua dimensione quantitativa amministrativizzata. Sembrerebbe, quindi, in corso un ridimensionamento della politicità delle autonomie territoriali e della Camera che le dovrebbe rappresentare a favore di una loro riscrittura in senso funzionalista.

samente meno significativo al potere statale e, in particolare, al potere del Governo. La connotazione garantista del principio autonomistico – quale elemento strutturale della dimensione democratico-costituzionale

²⁹ Per le prospettive sul tema cfr. M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, relazione al convegno “Costruire il nuovo Senato”, Roma, 2 dicembre 2015, in *Rivista AIC*, 1/2016.

³⁰ Si rinvia alle considerazioni di F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

della Repubblica – verrebbe fortemente ridimensionata, modificando il modo d’essere della Repubblica.

Se tale cambiamento investirà soltanto la portata normativa dell’art. 5 Cost., ovvero avrà ricadute su tutti gli altri principi fondamentali della Costituzione, è questione aperta ma, purtroppo, non peregrina.

8. Perché perseguire la spolticizzazione degli enti territoriali?

In passato non è mancato chi abbia colto come la questione delle autonomie in Italia riemerge in tutti i momenti di crisi e di passaggio perché espressiva anche dei «rapporti di classe e di potere affermatosi in Italia dall’unificazione»³¹ in poi. Anche in questa fase il nuovo intervento sulla forma di Stato regionale trova corrispondenze con esigenze insite negli sviluppi delle forme di interdipendenza a livello globale. La *lex mercatoria* e le sue istituzioni spingono per il progressivo indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, sia di quello sovrano (lo Stato) che di quelli autonomi, a favore di una concezione funzionalista dei territori intesi come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione³².

Non deve sottovalutarsi che questa accezione impolitica delle forme della convivenza continua a trovare una forma di resistenza nelle Costituzioni ancora vigenti. Con lo sviluppo dei fenomeni della globalizzazione risulta sempre più evidente che, per quanto siano depotenziati i limiti normativi posti nelle Costituzioni democratiche – di garanzia dei diritti e di divisione dei poteri –, la loro forma scritta rappresenta tuttora un ostacolo al pieno dispiegarsi della *lex mercatoria*.

Le Costituzioni della “periferia” europea e tra queste quella italiana – per usare le parole di un’autorevole istituzione della globalizzazione – si caratterizzerebbero, infatti, oltre che per «esecutivi deboli; disposizioni costituzionali di tutela dei diritti del lavoro; sistema di costruzione del consenso che favorisce il clientelismo politico; il diritto di protestare se

³¹ E. RAGIONERI, *Accentramento e autonomie nella storia dell’Italia unita*, in *La Regione*, 1/1963, 15.

³² Si rinvia al mio *Territori e spazi politici*, in *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*. Atti del Convegno di Bergamo (6-7 giugno 2014), a cura di S. Troilo, B. Pezzini, Napoli, 2015, 3-32.

modifiche non benvenute sono fatte allo *status quo*», anche «per stati centrali deboli rispetto alle Regioni»³³.

La riforma delle autonomie territoriali, in effetti, rientra già nelle politiche di condizionalità che si sono travasate nell'ordinamento dell'Unione europea. Basti ricordare che la lettera del 4 agosto 2011 rivolta all'Italia a doppia firma del Governatore uscente e quello entrante della Bce – oltre alla riforma pensionistica, al blocco del *turn over*, alla riduzione degli stipendi pubblici, alla modificazione della contrattazione collettiva – «invitasse» a mettere sotto stretto controllo, non solo l'assunzione di indebitamento, ma anche le spese delle autorità regionali e locali nonché espressamente ad abolire le Province.

In questa direzione è possibile leggere, dunque, non solo l'introduzione in Costituzione nel 2012 del pareggio di bilancio che orienta anche il regionalismo italiano, ma la riforma Delrio che ha eliminato la elettività diretta per i nuovi enti di area vasta che hanno sostituito le vecchie province³⁴. È, quindi, possibile cogliere un filo rosso tra queste riforme e la revisione costituzionale in corso.

Con queste osservazioni conclusive non si intende affatto negare l'opportunità di ripensare – per limitarsi a quel che in queste riflessioni rileva – il rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali disciplinato dal Titolo V della Costituzione, soprattutto al fine di rimediare agli errori commessi

³³ J.P. MORGAN, *The Euro area adjustment: about halfway there*, *Europe economic research*, 28 maggio 2013, 12, che collega queste caratteristiche alla «forte influenza socialista, riflettendo la forza politica dei partiti di sinistra dopo la sconfitta del fascismo».

Sul ruolo dell'agenzia di *rating* si rinvia ai contributi dedicati al tema nel fascicolo n. 2 del 2012 di *Costituzionalismo.it*.

³⁴ La recente legge Delrio ha soppresso l'elezione diretta dei consigli provinciali a costituzione invariata. Con la sentenza n. 50 del 2015 la Corte costituzionale ha ritenuto che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano [...] l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti». La Corte, richiamando la sentenza n. 96 del 1968, in proposito ha anche affermato «la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado». A parte la non divisibile associazione con l'elezione indiretta per la più alta carica dello Stato – la Presidenza della Repubblica – richiamata da entrambe le decisioni perché finisce per sovrapporre la rappresentanza dell'unità nazionale con quella politica, deve segnalarsi che la citata sentenza del 1968 affermava anche che «il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia» e che «la elettività di tali organi è principio generale dell'ordinamento». Si è incrinato, dunque, tale principio generale.

con le precedenti revisioni costituzionali³⁵, quanto piuttosto di contestualizzare l'orizzonte di senso dell'attuale progetto di riscrivere ancora una volta una parte così significativa della Costituzione.

Abstract

Il contributo si propone di offrire un'analisi della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e delle sue possibili conseguenze sul principio autonomistico (art. 5 Cost.). Le modificazioni approvate vanno nella direzione di un ridimensionamento della politicità delle autonomie territoriali e della Camera che le dovrebbe rappresentare a favore di una loro riscrittura in senso funzionalista. In caso di loro conferma per via referendaria le Regioni e con esse la Camera che le rappresenta costituiranno un contrappeso decisamente meno significativo al potere statale e, in particolare, al potere del Governo. La connotazione garantista del principio autonomistico – quale elemento strutturale della dimensione democratico-costituzionale della Repubblica – verrebbe fortemente ridimensionata, modificando il modo d'essere della Repubblica.

³⁵ G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2009, le ha definite «esempio illuminante dell'insipienza giuridica e politica del revisionismo, riformismo, nuovismo costituzionale».

Elisabetta Frontoni*

La Corte costituzionale nel disegno di legge di revisione costituzionale

SOMMARIO: 1.Premessa – 2. L'elezione dei giudici della Corte costituzionale spettanti al Parlamento – 3. La composizione della Corte costituzionale nei precedenti tentativi di riforma costituzionale – 4. Il ricorso delle minoranze parlamentari nei confronti delle leggi elettorali di Camera e Senato – 5. Su un possibile ampliamento del sindacato della Corte per vizi formali

1. Premessa

Il disegno di legge di revisione costituzionale, approvato in seconda e definitiva deliberazione dalla Camera dei deputati il 12 aprile del 2016, il c.d. d.d.l. Renzi-Boschi (d'ora in poi d.d.l.), modifica le attribuzioni della Corte costituzionale e il modo in cui vengono eletti i giudici che la compongono. Tali modifiche possono incidere sul ruolo e sulla funzione esercitata nel sistema dall'organo di garanzia. Il giudice delle leggi, così come il Capo dello Stato sarà, peraltro, chiamato a svolgere il suo ruolo in un contesto profondamente mutato. Nell'ambito dell'acceso dibattito attorno al disegno di legge costituzionale, in molti hanno, infatti, messo in evidenza le finalità accentratrici della riforma, così come gli effetti perversi della nuova legge per l'elezione della Camera dei deputati, il c.d. *Italicum*, che le fa da sfondo¹. In particolare, si sono denunciate «le possibili tentazioni autoritarie che l'Esecutivo e il

* Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi Roma Tre.

¹ Vedi in particolare, A. PACE, *Le Ragioni del No*, Milano, 2016, 11. Per la connessione tra legge elettorale e riforma costituzionale, v. anche A. ANZON-DEMMING, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 1 ss., che tuttavia sottolinea come tale legame non dovrebbe spingere a votare no al referendum, ma semmai a scindere le sorti della legge elettorale da quelle della riforma costituzionale. In senso opposto alle tesi di Pace e dei numerosi autori che si sono schierati a favore del no v., in particolare, B. CARAVITA, *Le Ragioni del Sì*, Milano, 2016. Testimonia un legame tra le sorti del referendum costituzionale e la legge elettorale, lo spostamento della decisione della Corte sull'*Italicum* e la volontà di modificare la legge prima del referendum costituzionale espressa dal Governo.

suo vertice, corroborati da una Camera assai probabilmente molto accondiscendente ai loro voleri, potrebbero eventualmente nutrire»². In tale contesto, argini ad una possibile deriva potranno essere eretti solo da organi di garanzia che possano dirsi effettivamente tali. Per questa ragione è importante leggere con attenzione le disposizioni relative alla Corte costituzionale.

A questo scopo, bisogna subito osservare che le modifiche alle attribuzioni non sono solo quelle che emergono dagli articoli del disegno di legge che esplicitamente si occupano della Corte, ci sono delle modifiche, per così dire implicite, che discendono dall'intervento su altre norme costituzionali³. In questo quadro, sorprende che il titolo della legge di revisione non citi tra gli oggetti della riforma anche le modalità di elezione e le nuove attribuzioni della Corte. Tale scelta sembra tradire, accanto ad un intento di catalizzare l'attenzione degli elettori su alcuni aspetti della riforma dotati di maggiore *appeal*, anche una mancanza di attenzione per alcune importanti novità introdotte espressamente dalla riforma costituzionale e per altrettanto importanti conseguenze implicite prodotte dall'intervento su altre norme della Costituzione⁴.

Per comprendere appieno il significato della riforma costituzionale relativamente alla Corte, l'analisi si articolerà in tre punti. In primo luogo, si esamineranno le disposizioni del d.d.l che modificano la composizione della Corte costituzionale. In secondo luogo, si analizzerà la nuova competenza espressamente attribuita alla Corte: il giudizio preventivo sulla legge elettorale. Infine, si indicheranno le ragioni di un probabile aumento del sindacato di legittimità costituzionale.

² F. RIMOLI, *Brevi considerazioni sugli organi di garanzia nella riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *questionegiustizia.it*, 2016, 106.

³ Per questo rilievo v. già A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme "dirette", "indirette" e mancate*, in *gruppodipisa.it* ora in *Quad. cost.*, 2016, 21 ss. Anche se Cardone mette in evidenza altre conseguenze indirette, come per esempio la possibilità che il Presidente della Repubblica nomini giudici costituzionali con maggiori competenze in ambito regionale a causa del probabile aumento del contenzioso Stato-Regioni in seguito all'eliminazione della competenza concorrente.

⁴ Sulla questione del titolo della legge costituzionale cfr. P. CARNEVALE, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale. Prime riflessioni a margine del disegno di legge di riforma della seconda parte della costituzione attualmente in itinere*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 19. il quale sottolinea che il disegno di legge di revisione «lasciando fuori dalla denominazione alcuni oggetti a favore di altri di maggiore impatto sulla opinione pubblica e inserendo scopi di analogo carattere che, tuttavia, non possono essere ascritti all'intera operazione di riforma, finisce per rappresentare agli occhi dell'elettore referendario un *thema decidendum* non pienamente corrispondente alla realtà. Con la possibilità di produrre un esito che, con il linguaggio della Corte costituzionale, potremmo definire non genuino».

2. L'elezione dei giudici della Corte costituzionale spettanti al Parlamento

Per quanto riguarda il primo profilo, la legge costituzionale modifica il procedimento di elezione dei giudici della Corte costituzionale di derivazione parlamentare. L'art. 37 del d.d.l., novellando l'art. 135, primo comma, Cost., prevede, infatti, che l'elezione dei cinque giudici spettanti al Parlamento non sarà più una competenza del Parlamento in seduta comune, ma avverrà "a Camere separate"⁵. In questa nuova forma, alla Camera spetterà l'elezione di 3 giudici costituzionali, mentre il Senato dovrà eleggere gli altri due.

Le maggioranze richieste per l'elezione dei giudici rimangono invariate, ma, secondo quanto prevede il nuovo art. 3, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, modificato dagli artt. 38, comma 16, e 39, comma 10, del d.d.l., esse sono riferite alle due Camere separatamente. Viene stabilito inoltre che, in sede di prima applicazione, e comunque a decorrere dalla prossima legislatura, le nuove nomine siano attribuite «alternativamente, nell'ordine» alla Camera e al Senato. Al termine del mandato di ciascun giudice eletto da una delle due Camere, spetterà allo stesso ramo del Parlamento che ha eletto il giudice uscente l'elezione del sostituto.

L'art. 37 della legge costituzionale modifica anche l'art. 135, comma 7, nella parte in cui indica i requisiti soggettivi che i cittadini devono possedere per poter essere inclusi nell'elenco da cui sono eventualmente sorteggiati i giudici aggregati per i giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica.

A questo scopo, alla luce della mutata composizione del Senato, si richiede il possesso dei requisiti per l'elezione a deputato, al posto di quelli per l'elezione a senatore previsti dal vecchio art. 135. Tale scelta sembra dovuta al fatto che quello sulle accuse, anche nel mutato assetto costituzionale, continua ad avere il carattere di un giudizio di tipo politico. Peraltro, se si fosse mantenuta la scelta dei senatori, i soggetti eleggibili sarebbero stati una ristretta platea di consiglieri regionali e sindaci così come prevede per l'elezione a senatore il nuovo art. 57, comma 6, Cost.

Tornando alla composizione ordinaria della Corte, come è stato osservato, la modifica del procedimento di elezione dei giudici costituzionali ha diverse finalità: «la prima è quella di confermare la distinzione e il diverso peso (nonché la diversa natura) delle due Camere; la seconda è quella di snellire un procedimento che si è rivelato non di rado molto faticoso, con un numero assai elevato di votazioni prive di risultati utili prima di giungere

⁵ Così, G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali "a Camere separate" nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in *federalismi.it*, 20.4.2016.

a proficui accordi di compromesso tra le diverse forze politiche presenti nell'intero Parlamento»⁶. In questo nuovo quadro, emergono almeno due profili problematici, già ampiamente messi in luce dalla dottrina.

In primo luogo, la circostanza che le maggioranze richieste per l'elezione dei giudici siano le stesse di quelle che devono essere attualmente raggiunte nel Parlamento in seduta comune, non sembra garantire che, a meno di non riuscire a raggiungere un'ampia convergenza di voti su alcuni nomi condivisi, i giudici costituzionali eletti dalla Camera non finiscano per essere i candidati scelti dalla maggioranza, magari con il supporto di un esiguo gruppo di deputati esterni ad essa. Un'elezione che avrebbe come conseguenza «un legame alquanto più stretto del singolo giudice eletto con la maggioranza (e con il partito) che lo ha sostenuto»⁷.

In secondo luogo, da un'ulteriore prospettiva, il procedimento «a Camere separate» potrebbe produrre effetti sull'elezione dei giudici da parte del Senato. Tali giudici corrono il rischio di essere considerati «i giudici delle Regioni». Se l'attribuzione della nomina di due giudici al Senato può essere letta come una compensazione rispetto alla riappropriazione da parte dello Stato di numerose competenze⁸, tuttavia i giudici eletti dalla seconda Camera non dovrebbero essere considerati espressione della posizione delle Regioni, solo perché eletti da una Camera in composizione prevalentemente regionalista. È molto probabile che entrambi i giudici saranno in qualche modo «graditi» al sistema delle autonomie regionali, magari in forza di una loro particolare sensibilità e conoscenza delle questioni regionali, essi dovrebbero comunque essere considerati giudici come gli altri e non rappresentare esclusivamente un baluardo delle Regioni contro i tentavi di centralizzazione da parte dello Stato⁹.

Una ricostruzione diversa della posizione dei due giudici costituzionali eletti dal Senato sarebbe del resto in contrasto con l'idea di una Corte che, pur espressione di diverse componenti istituzionali, nel dichiarato intento di esprimere e preservare il pluralismo istituzionale, agisce a tutela di interessi generali e non parziali¹⁰. In questa prospettiva, i giudici costituzionali non dovrebbero

⁶ Così, F. RIMOLI, *Brevi considerazioni*, cit., 110.

⁷ Cfr. ancora F. RIMOLI, *op. ult. cit.*, 111.

⁸ In questo senso, v. G. FONTANA, *Il sistema dei contropoteri*, in *Guida al diritto*, *Il Sole 24 ore*, 13 agosto 2016, 49.

⁹ Sul pericolo di una Corte «a gruppi» cfr. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, 55. Per tali considerazioni alla luce del d.d.l. Renzi-Boschi v. G. PICCIRILLI, *op. ult. cit.*, 8.

¹⁰ Sul significato dell'origine tripartita del potere di elezione/nomina dei giudici costituzionali cfr. ancora G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 50 ss.

essere i rappresentanti dell'organo che li elegge. Come è stato evidenziato, tuttavia, il rischio che i giudici eletti dal Senato possano essere portatori di una logica corporativa è concreto, anche in considerazione del ristretto collegio elettorale che li elegge, 100 senatori rispetto a 630 deputati¹¹.

3. La composizione della Corte costituzionale nei precedenti disegni di revisione costituzionale

Non è la prima volta che si discute della composizione della Corte costituzionale. Un primo tentativo di modifica è stato proposto dalla c.d. "Commissione D'Alema", istituita con la legge costituzionale n. 1 del 1997. Il progetto di legge costituzionale prevedeva che la Corte costituzionale fosse composta da venti giudici, di cui cinque nominati dal Presidente della Repubblica, cinque dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa, cinque dal Senato della Repubblica e cinque da un collegio formato dai rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni che integrano il Senato della Repubblica in sessione speciale.

Il secondo tentativo, più recente, è costituito dal testo proposto dal "Governo Berlusconi II" nel 2005, testo respinto dagli elettori con il *referendum* costituzionale del 2006. In questo secondo disegno di legge di revisione costituzionale, i giudici rimanevano quindici, ma quattro erano nominati dal Presidente della Repubblica, quattro erano eletti dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa, e sette dal Parlamento, rispettivamente, tre dalla Camera dei Deputati e quattro dal Senato federale della Repubblica, integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Anche il disegno di legge costituzionale bocciato nel 2006, come quello attualmente sottoposto al *referendum* costituzionale, attribuiva la compilazione dell'elenco dal quale possono essere estratti a sorte i sedici giudici aggregati alla Camera dei deputati e richiedeva il possesso dei requisiti per essere eletti deputati.

¹¹ A. PACE, *Le Ragioni del No*, cit., 13. Nello stesso senso v. anche U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 5, il quale sottolinea che attribuendo l'elezione di due giudici costituzionali al Senato «non ci si è resi conto però che in tal modo si introduce nella Corte una pericolosa logica corporativa che potrebbe fortemente irrigidire i rapporti interni, mentre è decisivo che quest'organo ne risulti esente». In senso opposto v. A. VUOLO, *I controlli nel disegno di riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 15/2016, 7 ss.

Come è stato osservato, i due precedenti tentativi di modifica delle norme riguardanti la Corte costituzionale hanno alcuni elementi in comune con il d.d.l. costituzionale attuale: a) «proponevano di riformare la composizione della Corte attraverso la rimodulazione del potere di nomina; b) modificavano la disciplina costituzionale delle nomine parlamentari in relazione alla riforma del bicameralismo e all'abbandono del bicameralismo perfetto e paritario in favore dell'introduzione di una seconda Camera con funzione, prevalentemente, di raccordo e rappresentanza territoriale»¹². Aspetto che, peraltro, già nei precedenti tentativi di riforma era stato fortemente criticato dalla dottrina che, pur riconoscendo l'importanza di una Corte composta anche da giudici dotati di una particolare sensibilità per le ragioni della differenziazione, tuttavia riteneva che i giudici delle Regioni potessero mettere a rischio il principio di omogeneità istituzionale¹³. La Corte è, invece, garante «dell'unità dell'ordinamento costituzionale» e l'«unitaria e unica legalità costituzionale» va preservata con maggiore rigore quanto più si estende il pluralismo¹⁴.

Nel disegno di legge Renzi-Boschi manca, invece, una norma che si occupi di quelle che sono state definite incompatibilità post-funzionali, vale a dire incompatibilità successive all'esercizio della carica di giudice costituzionale. Norme di questo tipo, che garantiscono l'indipendenza del giudice da possibili condizionamenti in vista di successivi prestigiosi incarichi, erano presenti sia nel testo licenziato dalla Commissione D'Alema sia nel disegno di revisione costituzionale approvato dalle Camere nel 2005. Si trattava di divieti temporanei di ricoprire determinate cariche per i giudici costituzionali alla scadenza del mandato, ponendoli così in una sorta di «limbo politico per un certo tempo»¹⁵. Sulla necessità e l'efficacia di tali norme la dottrina si era divisa, ritenendo che si trattava di comportamenti che non dovessero essere imposti per legge, ma attenessero all'etica pubblica e anche alle diverse contingenze¹⁶. Sotto questo profilo, dunque, la legge costituzionale attuale resta immune dalle critiche, anche se forse norme di questo tipo avrebbero concorso a garantire maggiormente l'indipendenza dei giudici costituzionali.

¹² Così A. CARDONE, *op. ult. cit.*, 2.

¹³ G. CONTI, *Art. 135*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2646.

¹⁴ In questi termini cfr. G. AZZARITI, *La derivazione "federale" di una quota di giudici della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scelgo la Costituzione. No alla controriforma*, Roma, 2006, 103.

¹⁵ Così G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 113.

¹⁶ Cfr. ancora G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, 115.

4. *Il ricorso delle minoranze parlamentari nei confronti delle leggi elettorali di Camera e Senato*

La vera novità del disegno di legge di revisione costituzionale sul quale saranno chiamati a pronunciarsi gli elettori il 4 dicembre 2016 è rappresentata dalla previsione della possibilità per le minoranze parlamentari di proporre ricorso sulla legge elettorale. Tale aspetto è anche quello sul quale la dottrina si è soffermata maggiormente¹⁷.

La nuova competenza della Corte è prevista dall'articolo 13 del d.d.l. di revisione costituzionale, che modifica gli articoli 73 e 134 della Costituzione.

Secondo il nuovo art. 73 della Costituzione, «Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata». Forse in modo pleonastico, vista la previsione dell'art. 73, il nuovo comma secondo dell'articolo 134 della Costituzione prevede che «La Corte costituzionale giudica altresì della legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'articolo 73, secondo comma».

Si tratta di un sindacato di legittimità di tipo preventivo che può essere proposto da una frazione di deputati o di senatori. Le leggi elettorali di entrambe le Camere possono essere impugnate sia dai deputati che dai senatori senza distinzione, anche se si tratta di leggi di tipo diverso: monocamerale,

¹⁷ Sul punto vedi i commenti di F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *gruppodipisa.it* ora in *Quad. cost.*, 2016, 39 ss.; S. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all'esame del Parlamento*, in *forumcostituzionale.it*, 23.5.2015; A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *federalismi.it*, 23.3.2016; A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali ed il prevedibile impatto sul sistema italiano di giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, 28.9.2016; S. NICCOLAI, *Se questo è un giudice. Nelle leggi elettorali con "bollino di costituzionalità" il rischio della riduzione della Costituzione a ideologia*, in *questionegiustizia.it*, 2016.

la legge elettorale della Camera (approvata secondo il procedimento previsto dall'art. 70, comma 3, Cost.), bicamerale quella del Senato (approvata secondo il procedimento previsto dall'art. 57 Cost.). Tale scelta solleva qualche perplessità, in quanto è comprensibile che i deputati possano ricorrere contro le due leggi, perché approvano entrambe, più discutibile è invece consentire ai senatori di impugnare la legge elettorale della Camera, visto il loro mancato coinvolgimento nella sua approvazione¹⁸.

Il ricorso può essere presentato da una frazione di deputati o senatori che rappresentano una minoranza parlamentare. Sotto questo profilo sembra che esso possa ritenersi un elemento di garanzia in grado di rafforzare la posizione delle opposizioni presenti in Parlamento, mentre fino ad oggi per le minoranze parlamentari, sconfitte in aula nel dibattito su una legge elettorale di cui intravedevano profili di illegittimità costituzionale, non c'era altra possibilità di impedire l'entrata in vigore della legge se non riuscire a fornire argomenti tali da convincere il Capo dello Stato a rinviare la legge alle Camere¹⁹.

Sono oggetto del ricorso «le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». L'articolo non chiarisce, tuttavia, se in questa formula debbano essere ricomprese esclusivamente le leggi elettorali in senso stretto o anche la legislazione elettorale “di contorno” (norme riguardanti la *par condicio*, le campagne elettorali e i rimborsi). Un'interpretazione estensiva del nuovo disposto costituzionale potrebbe fondarsi sulla giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 122 Cost, che ha interpretato la formula «sistema di elezione» usata riguardo alle Regioni in senso ampio²⁰, un'interpretazione

¹⁸ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 131 ss.

¹⁹ Sui soggetti legittimati a proporre ricorso alla Corte, sul ruolo delle minoranze e su quello delle opposizioni, v., tuttavia, le interessanti considerazioni di S. NICCOLAI, *op. ult. cit.*, 121 ss.

²⁰ Sul punto v. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 8, che richiama il *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati*, dell'aprile 2016 nel quale si sottolinea che «la diversa – ma per certi versi analoga – espressione “sistema di elezione” – utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost. – è stata esaminata dalla Corte costituzionale in più occasioni. Nella sentenza 151 del 2012 essa è stata ritenuta comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale (sentenza n. 196 del 2003), nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio). La materia “sistema di elezione”, nel senso ampio ora indicato – ha ritenuto la Corte – include,

restrittiva potrebbe proporsi invece alla luce di una lettura sistematica del testo del d.d.l. di revisione costituzionale, che, laddove ha fatto riferimento alla legge elettorale, intendeva quest'ultima nel ristretto senso di "formula elettorale". A questo scopo può essere richiamato l'art. 39 del d.d.l. che prevede in via transitoria un particolare tipo di ricorso successivo sulle leggi elettorali della Camera e del Senato ed è stato evidentemente previsto per consentire un controllo sulla legge n. 52 del 2015, che contiene solo norme relative alle modalità di elezione²¹.

La possibilità di introdurre un ricorso preventivo sulla legge elettorale è stata molto discussa in dottrina. Il dibattito su tale modo di accesso alla Corte si innestava in una situazione in cui la mancata sindacabilità di tale tipo di legge veniva indicata come una zona d'ombra nella giurisprudenza costituzionale²². Dopo la sentenza n. 1 del 2014 invece la situazione è molto cambiata²³. Con quella decisione, infatti, la Corte ha ritenuto ammissibile una questione proposta su una legge elettorale, riconoscendo definitivamente la possibilità di sindacare la legge in via incidentale.

Questa importante apertura della Corte ha fatto venir meno la necessità di un intervento di modifica delle vie di accesso al giudizio costituzionale, tanto che una parte della dottrina ha letto l'introduzione del ricorso delle minoranze parlamentari come un tentativo di riportare nelle mani del Parlamento l'attivazione del delicato sindacato sulla legge elettorale²⁴.

Del resto, in seguito alla pronuncia della Corte, nel dibattito politico

perciò, la normativa concernente le campagne elettorali (nella fattispecie per il rinnovo dei Consigli regionali) ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne».

Sull'interpretazione della disposizione v. già G. TARLI BARBIERI, *Audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2015, 1 ss. Propende per una interpretazione restrittiva A. VUOLO, *I controlli nel disegno di riforma costituzionale*, cit., 11, che tuttavia sottolinea come la formula andrebbe intesa in senso ampio «quando siano in discussione norme che regolino segmenti della materia non altrimenti impugnabili».

²¹ Per questa ricostruzione v. A. CIANCIO, *Il controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali*, cit., 15.

²² M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in *Le "zone d'ombra" della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi, P. Costanzo, Torino, 2007, 11 ss.

²³ Su tale decisione, tra i molti commenti, v. il *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della legge n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2014, 629 ss.; i lavori apparsi su *Nomos*, 3/2013; G. SERGES, *Sentenze costituzionali e dinamica delle fonti*, Napoli, 2015, 152 ss.

²⁴ Cfr. in tal senso F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 3.

e dottrinale è stato segnalato il rischio che l'apertura del giudice costituzionale potesse originare numerosi giudizi, così da trasformare il sistema elettorale da una «zona franca a una zona calda della giustizia costituzionale». In questa prospettiva, la novità introdotta dal disegno di legge di revisione è stata letta come una puntuale «reazione del Parlamento alla pronuncia della Corte costituzionale, una sorta di contromisura rispetto alle prospettive apertasi all'indomani della stessa»²⁵, piuttosto che come una riforma necessaria.

Peraltro, il tentativo di arginare la proliferazione di giudizi in via incidentale sulla legge elettorale è stato visto come il principale elemento di forza della riforma, che rende, allo stesso tempo, il sindacato sulla legge elettorale maggiormente effettivo in quanto svolto prima della sua applicazione²⁶.

Non c'è dubbio che rispetto al sindacato in via incidentale, il giudizio preventivo attivato dalle minoranze permette alla Corte una maggiore libertà di movimento e non la mette nella difficile condizione di dover giudicare la legittimità costituzionale di una legge elettorale che ha già trovato applicazione, magari più volte, come nel caso della legge n. 270 del 2005²⁷.

In questo modo la Corte non si trova costretta nemmeno a dover salvare un Parlamento in ossequio al principio di continuità con decisioni come la sentenza n. 1 del 2014, che proprio per questo profilo è stata fortemente criticata dalla dottrina e che, di fatto, ha permesso ad un Parlamento eletto con una legge incostituzionale addirittura di approvare la riforma costituzionale ora sottoposta al *referendum*²⁸.

Inoltre, il giudizio preventivo sulla legge elettorale fa cadere il parallelismo instaurato dalla stessa sentenza tra giudizio di legittimità costituzionale e *referendum* abrogativo in materia elettorale, ambito che secondo la giurisprudenza costituzionale non potrebbe tollerare un intervento ablativo *tout court*, sia che la legge venga incisa tramite *referendum* sia che l'effetto derivi da una decisione della Corte costituzionale. In entrambi i casi è necessario che rimanga in piedi una disciplina auto-applicativa che non ponga l'organo costituzionale nell'impossibilità anche solo teorica di funzionare.

L'articolo 13 del d.d.l costituzionale richiede che il ricorso parlamentare

²⁵ Per entrambe le citazioni tra virgolette v. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 3.

²⁶ F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 4.

²⁷ La legge n. 270 del 2005 ha trovato applicazione in tre tornate elettorali nel 2006, nel 2008 e nel 2013.

²⁸ Per questo profilo, ampiamente criticato dalla dottrina v. A. PACE, *Le ragioni del no*, cit., 6 ss. In senso contrario v. B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, 17.1.2014.

sia «motivato», mentre è stata soppressa la previsione che esso debba contenere «l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità». Questa scarsa indicazione normativa permette di formulare diverse ipotesi relativamente al controllo che la Corte sarà chiamata a svolgere, il sindacato del giudice costituzionale potrebbe infatti investire l'intera legge, ma anche limitarsi a parti dell'atto.

La prima soluzione sarebbe maggiormente conforme alla logica di introdurre un giudizio di tipo preventivo per limitare l'ambito del giudizio in via incidentale, la seconda sarebbe invece compatibile con una coesistenza "paritaria" dei due giudizi.

Il ricorso preventivo, infatti, non ha eliminato la possibilità del giudizio in via incidentale, che, tuttavia, coprirebbe un ambito sensibilmente diverso nel caso in cui la Corte avesse già esaminato la legge nel suo complesso o nel caso in cui il sindacato si fosse svolto solo su parti di essa.

Nel primo caso, qualora evidentemente la Corte non abbia dichiarato la legge incostituzionale, l'atto rimarrebbe sindacabile per quei vizi che eventualmente emergessero in sede di applicazione, vizi insomma non individuabili tramite un controllo astratto sulla legge, quale sarà inevitabilmente il giudizio attivato su ricorso parlamentare²⁹.

Nel secondo, in sede di giudizio potranno farsi valere tutti gli eventuali vizi sui quali la Corte non si è pronunciata in via preventiva. In quest'ultimo caso resta comunque da chiarire se il giudice costituzionale possa limitarsi a sindacare solo parti della legge o, nonostante i limiti del ricorso, possa pronunciarsi su tutto l'atto assumendo qualsiasi parametro di legittimità. In altri termini, se possa compiere una sorta di auto-remissione.

La Corte si pronuncia nel termine di trenta giorni, termine entro il quale è sospeso il potere di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica. Non è chiaro se tale termine debba essere inteso come ordinatorio o perentorio. A favore della prima interpretazione milita la considerazione che un controllo della legge nel suo complesso potrebbe richiedere più tempo e comunque non un tempo così breve, la seconda interpretazione sembra da prediligere tuttavia se si pensa che il giudizio della Corte ha un effetto sospensivo sul potere di promulgazione riconosciuto al Presidente della Repubblica³⁰.

²⁹ Sul punto vedi F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 12 ss. e E. ROSSI, *op. ult. cit.*, 125 ss.

³⁰ A favore della prima interpretazione v. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 10 ss.; a favore della seconda cfr. U. DE SIERVO, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, in *questionegiustizia.it*, 2016, 75.; E. ROSSI, *op. ult. cit.*, 131 ritiene che il potere della Corte decada alla scadenza del termine. In senso contrario cfr. ancora F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 10, che sottolinea come un simile effetto doveva essere espressamente previsto.

La coesistenza con il controllo del Capo dello Stato in sede di promulgazione rappresenta un altro aspetto interessante sul quale sarà importante vedere come si atteggerà la prassi dei due organi di garanzia³¹. In entrambi i casi infatti il giudizio sarà di tipo preventivo. Anche in relazione al potere di promulgazione del Capo dello Stato è possibile formulare diverse ipotesi a seconda del controllo svolto dalla Corte costituzionale che, nel caso venga proposto un ricorso parlamentare, sarà chiamata a giudicare la legge prima dell'intervento del Capo dello Stato. Quest'ultimo, astrattamente, avrà maggiori margini di manovra se la Corte adotterà una decisione di rigetto o, ancora meglio, di inammissibilità, di fatto, tuttavia, il controllo del Presidente sarà fortemente e inevitabilmente condizionato dalla decisione del giudice costituzionale.

Più problematica sembra essere l'ipotesi in cui la Corte dichiari l'illegittimità parziale della legge, perché il ricorso ha investito solo parte di essa o perché il giudice delle leggi ha ritenuto incostituzionale solo parte di essa. In ipotesi di questo tipo si potrebbe immaginare che il Capo dello Stato, che non decida di rinviare alle Camere la legge relativamente ad altri profili, possa promulgarla parzialmente, ma è lo stesso articolo 13 del d.d.l. di revisione costituzionale a chiarire che «in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale la legge non può essere promulgata»³².

L'idea di introdurre una nuova via di accesso diretto alla Corte non è nuova, così come le modifiche relative alla composizione e alle modalità di elezione dei giudici costituzionali essa era già presente nei precedenti disegni di revisione costituzionale.

Nel 1997, la Commissione D'Alema aveva proposto il ricorso diretto delle minoranze nei confronti di leggi sospettate di violare i diritti fondamentali. Tale previsione era stata criticata perché troppo riduttiva e perché prevedendo un giudizio di tipo preventivo e con tempi definiti rischiava di politicizzare il sindacato del giudice delle leggi³³. Alcuni di questi rilievi critici possono muoversi anche nei confronti dell'odierna previsione. In particolare, non convince, la scelta di limitare il nuovo modo di accesso alla Corte alla sola impugnazione delle leggi elettorali e non anche

³¹ Sul rapporto tra i due organi di garanzia v. in particolare R. ROMBOLI, *La riforma costituzionale e la sua incidenza sulla oscillazione del pendolo verso l' "anima politica" della Corte costituzionale*, in *questionegiustizia.it*, 2016, 137 ss.

³² Su questo profilo v. le interessanti osservazioni di E. ROSSI, *op. ult. cit.*, 132 ss. Rossi ipotizza un rinvio alle Camere della legge dichiarata parzialmente incostituzionale, per permettere ai parlamentari un nuovo esame della legge.

³³ In questo senso v. F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001, 189 ss.

delle altre leggi come per esempio quelle lesive di diritti fondamentali o, come si vedrà, quelle affette da quei vizi formali che si prestano ad essere conosciuti più facilmente dalle minoranze parlamentari. Con la modifica costituzionale, insomma, si poteva prevedere uno strumento più efficace.

Inoltre, la nuova competenza, che potrebbe forse avere l'effetto benefico di spingere la maggioranza ad adottare una legge il più possibile condivisa per scongiurare il ricorso³⁴, rischia, laddove la mediazione non arrivi, di trascinare la Corte su un pericoloso terreno politico³⁵. La decisione, infatti, viene presa dal giudice costituzionale a ridosso della conclusione del dibattito politico, in un clima rovente e questo aspetto provoca un inevitabile coinvolgimento su un'importante scelta politica³⁶.

La riforma riserva un trattamento speciale anche alle leggi elettorali già approvate dal Parlamento. L'art. 39, comma 11, del d.d.l. costituzionale prevede, infatti, che in via transitoria, «in sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale», anche queste ultime possano essere impugnate da una minoranza parlamentare. Il ricorso, motivato, può essere proposto da almeno un quarto dei componenti della Camera o un terzo dei componenti del Senato e la Corte deve decidere entro trenta giorni. Rispetto alla legge elettorale della Camera, già promulgata, il ricorso deve essere promosso entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale; rispetto alla legge elettorale del Senato, da approvarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della riforma, il ricorso deve avvenire invece entro dieci giorni dalla sua entrata in vigore.

Anche questa nuova competenza pone non pochi problemi, primo fra tutti quello di individuare con precisione le leggi elettorali alle quali si applica la norma che sembra inserita nel testo costituzionale soprattutto per permettere un ricorso diretto sulla legge n. 52 del 2015, il c.d. *Italicum*.

Il giudizio della Corte sarà successivo all'entrata in vigore della legge e dunque in parte diverso da quello previsto dal nuovo articolo 73 Cost.³⁷, ma la norma transitoria sembra confermare l'idea che alle leggi elettorali debba ormai essere riconosciuto un regime giuridico diverso rispetto a quello delle altre leggi.

³⁴ Per questa osservazione v. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 4.

³⁵ Sulle possibili conseguenze sul ruolo della Corte v. E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, 3 ss.

³⁶ Tra i molti commentatori che hanno segnalato questo aspetto v. F. RIMOLI, *op. ult. cit.*, 108; U. DE SIERVO, *Appunti*, cit., 5. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, 4 ss.; E. ROSSI, *op. ult. cit.*, 128 ss.

³⁷ Su questa impugnazione e su i problemi che essa pone v. in particolare E. ROSSI, *op. ult. cit.*, 135 ss.

5. Su un possibile ampliamento del sindacato della Corte per vizi formali

Come si è accennato all'inizio di questo breve commento delle disposizioni costituzionali relative alla Corte, alcuni effetti sulle funzioni del giudice costituzionale e sul ruolo che esso svolge derivano implicitamente dalla modifica di altre norme costituzionali. A questo proposito vale la pena osservare che la stessa composizione della Corte potrà essere influenzata dal nuovo procedimento di elezione del Presidente della Repubblica, che secondo una parte della dottrina potrebbe portare all'elezione di un Capo dello Stato molto legato alla maggioranza parlamentare e dunque al Governo, minando la sua imparzialità e le sue scelte, come la nomina dei cinque giudici costituzionali. Atto che, invece, da sempre è stato ricondotto agli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali proprio per evitare che alla maggioranza che sostiene il Governo fossero riconducibili più giudici costituzionali di quelli previsti dal disegno costituzionale.

Tralasciando l'esame del probabile aumento del contenzioso dovuto al problematico riparto di competenze tra Stato e Regioni³⁸, accanto a questo primo possibile effetto indiretto sulla composizione della Corte ci sono, come si è ricordato all'inizio, quelli relativi al possibile aumento del numero di giudizi di legittimità costituzionale per vizi formali delle leggi.

Il nuovo articolo 70 della Costituzione e i numerosi procedimenti legislativi da esso previsti sono stati sin da subito al centro di un ampio dibattito in dottrina, in cui non si è mancato di sottolineare come il testo ermetico dell'attuale articolo 70 sia sostituito da un testo molto complesso e di difficile lettura. In questo quadro, è affermazione piuttosto diffusa che, se dovesse entrare in vigore la riforma costituzionale, aumenteranno le violazioni del procedimento legislativo e le possibili contestazioni di fronte alla Corte costituzionale³⁹. Questo pare essere l'inevitabile portato del passaggio da un bicameralismo perfetto ad un bicameralismo differenziato, come emerge

³⁸ Su tale riparto di competenze e sul possibile aumento della conflittualità v. G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2015; R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, 130 ss.

³⁹ Sottolinea tale profilo G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 6 ss. Nello stesso senso vedi anche U. DE SIERVO, *Complessità e lacune*, cit., 69 ss.; P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali dell'arto 70, comma primo, del disegno di legge di revisione*, in *federalismi.it*, 9.3.2016, 4, R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel ddl di revisione costituzionale*, in M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, 2016, 224; R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, 133 ss.

anche dalla previsione dell'articolo 70, comma 6, Cost. che proprio in vista di possibili contrasti tra le due Camere, prevede che i Presidenti decidano, «d'intesa tra loro» eventuali questioni di competenza. Tuttavia, anche previsioni di questo tipo, che tentano di comporre in via preventiva i contrasti, non escludono la violazione della Costituzione per vizi formali o per una loro *sub specie* quale la disomogeneità di contenuti della legge bicamerale, una sorta di vizio intermedio tra quello formale e quello sostanziale⁴⁰.

Sarà inevitabile dunque che la Corte venga chiamata a giudicare leggi approvate secondo procedimenti così complessi, anche se l'accesso al giudizio di legittimità costituzionale non sembra nei fatti così semplice.

Per giungere al sindacato della Corte sembrano profilarsi diverse vie anche in considerazione dei soggetti che possono venire a conoscenza di vizi che si sono prodotti nel corso dell'*iter legis*, che sono stati individuati come un gruppo ristretto, dei veri e propri *insiders*⁴¹.

Il primo modo di accesso è ovviamente il giudizio in via incidentale anche se, come è stato messo in evidenza, non sarà così facile giungere dinanzi alla Corte e qualora si arrivasse ad un giudizio, molto probabilmente il giudice costituzionale sarà timido nel sindacare la legge perché i vizi formali dopo un po' "scolorano". Zagrebelsky lo ha ricordato di recente, ma già lo aveva fatto Branca nel celebre scritto *Quis adnotabit adnotatores?*, molto spesso i vizi formali sono sindacati solo laddove dietro di essi si intraveda un vizio sostanziale⁴². È difficile, infatti, dichiarare l'incostituzionalità di un atto, magari a distanza di tempo, solo per un vizio attinente al suo procedimento di formazione. Anche se tale vizio a volte rischia di essere più pervasivo perché non rimane confinato al singolo atto normativo, ma incide sul "modo" della produzione normativa, trasferendosi così dall'atto alla funzione.

Il secondo modo di accesso è il giudizio in via principale, tale giudizio

⁴⁰ Per questa nuova forma di vizio v. ancora G. BRUNELLI, *op. ult. cit.*, 13.

⁴¹ Questa è la formula utilizzata da P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una "zona d'ombra" della giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, 2.3.2016, 7 il quale sottolinea «che il novero dei soggetti per i quali il vizio procedurale è effettivamente conoscibile si identifica quasi esclusivamente con i parlamentari, con i loro collaboratori o con i dipendenti delle Camere. Un nucleo ristretto di *insiders*, dunque, dai quali dipende, nei fatti, la sopravvivenza del vizio procedurale come fattispecie di invalidità della legge ovvero la sua scomparsa nelle nebbie del tempo, una volta che vi si sovrapponga la prassi applicativa della legge».

⁴² Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in AA.VV., *La delega legislativa*. Atti del seminario svoltosi a Roma (Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008), Milano, 2009, 320 e G. BRANCA, *Quis adnotabit adnotatores?*, in *Foro it.*, 1970, 28.

potenzialmente più efficace, perché il controllo della Corte è attivato a poca distanza dal prodursi del vizio formale, sconta però il fatto che la giurisprudenza costituzionale, nonostante recenti significative aperture, richiede che le Regioni impugnino la legge statale per parametri diversi da quelli attinenti alla competenza solo laddove la loro violazione ridondi in lesioni di competenze ad esse costituzionalmente garantite.

Dal punto di vista dell'efficacia, il ricorso delle minoranze sarebbe stato la via di accesso privilegiata per il giudizio della Corte. Varie sono le ragioni che militano in tal senso: la possibilità di conoscere più facilmente i vizi dell'*iter legis* da parte delle minoranze parlamentari, l'immediatezza del ricorso preventivo sulla legge e la proficua esperienza francese sulla *saisine parlementaire*⁴³.

Da questo punto di vista, la mancata previsione di un ricorso delle minoranze per vizi formali rappresenta davvero un'occasione mancata di questa riforma costituzionale⁴⁴, quasi incomprensibile se si pensa che questo modo di accesso diretto alla Corte è comunque stato introdotto nel testo costituzionale⁴⁵.

In conclusione, la Corte che ci consegna il d.d.l costituzionale è un organo dotato di minore indipendenza dell'attuale, perché composto da giudici legati a doppio filo al Governo e alla maggioranza che lo sostiene. Per un verso, infatti, in forza delle maggioranze previste per la loro elezione, i giudici eletti dalla Camera potrebbero essere espressione della maggioranza di governo, per l'altro, anche i giudici nominati dal Presidente della Repubblica rischiano di essere riconducibili alla stessa area politica, qualora il Presidente sia stato eletto con un *quorum* che sostanzialmente si identifica con la maggioranza. L'indipendenza della Corte potrebbe inoltre essere minata dalla logica corporativa di cui potrebbero essere espressione i due giudici eletti dal Senato.

⁴³ Come ha sottolineato P. PASSAGLIA, *op. ult. cit.*, 9, in Francia, dopo il 1974, il «*Conseil constitutionnel* ha potuto sviluppare un controllo assai approfondito sul procedimento legislativo, facendo leva sulla *saisine parlementaire*, e cioè sui ricorsi in via preventiva, da decidere prima della promulgazione, entro un termine di trenta giorni, promossi dai soggetti meglio informati e più interessati, cioè dai parlamentari di opposizione, che proseguono così sotto il vessillo della Costituzione quella lotta politica che li ha visti soccombere di fronte alla maggioranza».

⁴⁴ Per Passaglia si sarebbe dovuto guardare più al tipo di vizio denunciato che non all'oggetto. Cfr. P. PASSAGLIA, *op. ult. cit.*, 9.

⁴⁵ Brunelli formula l'ipotesi che un sindacato di questo tipo possa essere introdotto modificando la legge n. 1 del 1948 successivamente all'eventuale entrata in vigore della legge di revisione costituzionale. Cfr. G. BRUNELLI, *op. ult. cit.*, 13 ss.

Quanto alle attribuzioni riconosciute alla nuova Corte, si è già osservato che il ricorso delle minoranze parlamentari sulla legge elettorale rischia di essere, a causa del suo limitato oggetto, una previsione inutile che ha il solo effetto di trascinare la Corte nella contesa politica. In modo molto più proficuo, invece, si sarebbe potuto prevedere questo modo di accesso diretto delle minoranze parlamentari per permettere un controllo efficace sui numerosi vizi formali dei quali, con ogni probabilità, saranno affette le future leggi.

Abstract

Il contributo analizza le norme del testo di riforma costituzionale nella parte relativa alla Corte costituzionale per verificare quale potrebbe essere il suo ruolo nel nuovo sistema costituzionale. In particolare, oggetto dell'indagine sono le norme relative alla composizione della Corte e al ricorso preventivo contro la legge elettorale. Pur prendendo le mosse da tali disposizioni, il lavoro mette in evidenza anche possibili effetti indiretti sul funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale derivanti da altre disposizioni. Accanto a possibili problemi relativi all'indipendenza dei giudici e al coinvolgimento dell'organo nel dibattito politico, il saggio mostra l'inadeguatezza della riforma rispetto al possibile incremento dei vizi formali.

Paolo Scarlatti*

Le disposizioni transitorie e finali e la clausola di entrata in vigore

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il Capo VI della legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione approvata nel corso della XVII Legislatura: le disposizioni transitorie relative al sistema di elezione del nuovo Senato ed alla procedura legislativa “a data certa” – 3. (*Segue*) Corte costituzionale e regime transitorio: il giudizio di legittimità delle leggi elettorali di Camera e Senato – 4. (*Segue*) Autonomie speciali e clausola transitoria di non applicazione – 5. Le disposizioni finali: la soppressione del CNEL, la questione dei senatori di nomina presidenziale e l’integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari – 6. (*Segue*) La disciplina degli enti di area vasta, il divieto di finanziamenti pubblici alla politica regionale e la clausola di entrata in vigore. Notazioni conclusive

1. Premessa

Il 15 aprile 2016 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 il testo della legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», approvato in seconda deliberazione dalle Camere con la maggioranza assoluta (XVII Legislatura).

Come noto, la legge costituzionale in questione prospetta una revisione significativa del testo della Costituzione, sulla quale si sono registrate in dottrina prese di posizione favorevoli alla impostazione di fondo della riforma, ed altre invero decisamente più critiche rispetto ad aspetti centrali del nuovo assetto costituzionale¹.

* Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale e Diritto Costituzionale Europeo presso l’Università di Teramo.

¹ Da ultimo, cfr. gli interventi resi in occasione del IV Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Firenze, 15 febbraio 2016, raccolti in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016; E. ROSSI, *Una riforma migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016; *Forum sul d.d.l. Costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, a cura

Sotto quest'ultimo profilo, è possibile riscontrare come proprio nella sezione dedicata alle disposizioni transitorie e finali si addensino le maggiori perplessità, trovando conferma – anche in questa occasione – un atteggiamento di disattenzione da parte del legislatore costituzionale nella previsione di appropriate discipline di carattere collaterale in relazione a progetti di riforma della Costituzione di ampio respiro². Alcune delle disposizioni transitorie e finali non soltanto danno conto di un elevato livello di approssimazione ed incoerenza rispetto al contesto costituzionale nel quale si andranno ad inserire nel caso in cui il *referendum* costituzionale dia un esito favorevole all'approvazione, ma sembrano altresì, per certi aspetti, accentuare criticità e difetti già esistenti nell'ordinamento costituzionale ovvero crearne di nuovi.

In attesa dunque della celebrazione in autunno del *referendum* costituzionale, una valutazione delle principali questioni problematiche inerenti alla disciplina transitoria e finale della legge costituzionale di riforma approvata dal Parlamento consente di far luce su un aspetto fondamentale, ancorché specifico e generalmente sottovalutato, della conduzione dei processi di riforma costituzionale in Italia.

2. Il Capo VI della legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione approvata nel corso della XVII Legislatura: le disposizioni transitorie relative al sistema di elezione del nuovo Senato ed alla procedura legislativa "a data certa"

Il Capo VI della legge costituzionale, intitolato «Disposizioni finali», si compone di quattro articoli: l'art. 38, recante «Disposizioni consequenziali e di coordinamento»; l'art. 39, recante «Disposizioni transitorie»; l'art. 40, recante «Disposizioni finali»; e l'art. 41, rubricato «Entrata in vigore».

A prescindere dalle disposizioni contenute nell'art. 38, essenzialmente volte ad armonizzare il testo costituzionale al superamento del principio del bicameralismo perfetto ed all'abolizione delle Province, le disposizioni

di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015; nonché, per un'analisi sistematica del testo della riforma, *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, Napoli, 2016.

² In tal senso, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, 8. Più in generale sul tema, con particolare riguardo alle previsioni costituzionali transitorie, sia consentito il rinvio a P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, Napoli, 2016, *passim*.

di cui agli artt. 39 ss. denotano in prima approssimazione una certa imprecisione sia nella intitolazione – laddove, ad esempio, l’uso del termine “finali” assume un significato di mero posizionamento in riferimento al titolo del Capo VI mentre appare definitorio della natura delle disposizioni contenute nell’art. 40, tra le quali più opportunamente si sarebbe potuta includere anche quella successiva sull’entrata in vigore in quanto tipica clausola “finale” – sia nella collocazione di numerose previsioni che, per la rilevanza e natura, avrebbero senz’altro meritato una dislocazione tra le disposizioni direttamente modificative del testo costituzionale, sia infine in relazione alla corrispondenza delle disposizioni introdotte con l’articolazione utilizzata, ricorrendo infatti previsioni di natura permanente nell’ambito delle «Disposizioni transitorie» e viceversa³.

Ciò premesso, l’art. 39 della legge costituzionale dispone, in sede di prima applicazione, una modalità transitoria di elezione del Senato della Repubblica da parte dei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento d’impronta proporzionalista. Sancito infatti che nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della revisione costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato (c. 3), tale disposizione statuisce che, fino all’entrata in vigore della legge bicamerale recante il nuovo sistema di elezione dei senatori tra i consiglieri e i sindaci e le modalità per la loro eventuale sostituzione nel caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, da approvarsi entro il termine di sei mesi dalle elezioni della Camera dei deputati successive alla entrata in vigore della legge di revisione costituzionale in esame (c. 6), ogni consigliere possa votare per una sola lista di candidati, a sua volta formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori, e che i seggi siano assegnati alle liste in maniera proporzionale – in numero pari ai quozienti interi ottenuti – e secondo l’ordine di presentazione in lista dei candidati medesimi, salva l’opzione per la lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti, nell’ambito dei seggi spettanti, per l’elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere. I seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti mentre, a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi (c. 1). I senatori eletti sono proclamati dal Presidente della Giunta regionale o provinciale (c. 5)⁴.

³ Su questi profili, v. altresì S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Il Foro Italiano*, VI/2016, 262 e 286.

⁴ Sulla riforma del Senato, da ultimo, R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *federalismi.it*, 3/2016. In senso critico sulla composizione ed il ruolo della “nuova” Seconda Camera, v. i contributi raccolti nel n. 1 di *Le Regioni* del

Da questa procedura transitoria si discosta l'elezione senatoriale da parte della Provincia autonoma di Bolzano per il fatto che, nell'eleggere con metodo proporzionale i due senatori – un consigliere provinciale ed un sindaco – ad essa spettanti in forza del nuovo art. 57 Cost., si debba non solo tener conto, in via generale, della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento, ma anche del fatto che, in sede di prima applicazione, ogni consigliere ha la facoltà di votare per due liste, formate ciascuna da candidati consiglieri e sindaci dei rispettivi territori (art. 40, c. 6).

La procedura in questione si completa, inoltre, alla luce di due ulteriori previsioni di carattere transitorio in quanto operanti, anch'esse, in sede di prima applicazione e sino all'entrata in vigore della citata legge elettorale del Senato. La prima riguarda l'introduzione di una deroga transitoria nei confronti della quota di senatori elettivi – stabilita in termini generali dal nuovo art. 57 Cost. in novantacinque – per la quale, qualora all'ultimo censimento demografico il numero di senatori spettanti ad una Regione sia diverso da quello risultante dal censimento precedente, il Consiglio regionale procede all'elezione di un numero di senatori corrispondente all'ultimo censimento (c. 2). Mentre la seconda previsione transitoria concerne la prima costituzione del Senato che, sempre in attesa dell'entrata in vigore della menzionata legge bicamerale per l'elezione dei suoi membri, dovrebbe avere luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo l'entrata in vigore della presente legge di revisione costituzionale, convocandosi altresì i Consigli regionali e delle Province autonome in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento nel caso in cui la data delle elezioni politiche della Camera coincida con quella per l'elezione di questi ultimi (c. 4).

Al di là delle considerazioni di merito circa la modalità transitoria di elezione dei senatori prescelta (c.d. quoziente naturale), che si presenta essenzialmente priva di qualunque seppur minimo correttivo, l'analisi della

2015 (in particolare, L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni? (con un post scriptum di aggiornamento)*, R. BIFULCO, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*).

disciplina appena esposta solleva due problematiche fondamentali, di carattere generale.

Un primo versante problematico si lega alla portata non autoapplicativa della disciplina prevista per l'elezione del primo Senato. Malgrado infatti il suo carattere dettagliato, come opportunamente osservato in dottrina⁵, tale disciplina risulta carente sia in merito alle modalità di presentazione delle liste ed, in particolare, alla individuazione del numero minimo e massimo dei candidati ivi previsti, profilo peraltro decisivo ai fini del subentro nei casi di cessazione di un senatore dalla carica di Consigliere o Sindaco, sia rispetto all'ipotesi in cui liste diverse di candidati ottengano il medesimo numero di voti, ipotesi in realtà non peregrina se considerata alla luce della ristrettezza dei collegi elettorali.

In questo ambito di considerazioni si collocano altresì le perplessità che la disposizione di cui all'art. 39, c. 8, suscita con riferimento alle sue reali possibilità di funzionamento. Tale disposizione infatti, nel prescrivere che i regolamenti parlamentari vigenti continuino ad applicarsi «in quanto compatibili» fino alla entrata in vigore delle loro modificazioni, dà conto di una forma di ultrattività difficilmente sostenibile, che non sembra stimare la portata reale della trasformazione subita dal Senato della Repubblica a seguito della revisione costituzionale, la quale in fondo prospetta una tendenziale incompatibilità con le previsioni regolamentari attuali, determinando nei fatti la necessità di adottare tempestivamente un regolamento interno pressoché integralmente rinnovato per la futura Seconda Camera⁶.

Un secondo versante problematico investe invero la circostanza per cui la richiamata disciplina elettorale ripropone una questione ampiamente consolidata nell'esperienza italiana di diritto costituzionale transitorio, concernente la natura dei termini previsti. Questa infatti, più precisamente, si configura come una disciplina transitoria sottoposta ad una condizione risolutiva essenzialmente incerta, in quanto rimette alla volontà del legislatore il compito di adottare, entro soli sei mesi, un apposito sistema di elezione, necessario per decretare la fine dell'operatività del regime elettorale transitorio. Sennonché,

⁵ Cfr. R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 49 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, cit., 17.

⁶ Sul tema, per tutti, N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, 4/2016, spec. 15 ss.; nonché, più in generale, R. IBRIDO, *Una clausola "salva" o «taglia-Regolamento parlamentare»? Le disposizioni transitorie della riforma costituzionale e il nodo della ultrattività del Regolamento del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, *passim*.

tanto l'esiguità del termine temporale fissato per l'adozione della legge bicamerale destinata a regolare le modalità di attribuzione (e sostituzione) dei seggi senatoriali, quanto soprattutto la considerazione della prassi pregressa – che fin dalle «Disposizioni transitorie e finali» della Costituzione repubblicana ha visto il legislatore in linea di massima disattendere le scadenze temporali contenute in previsioni di carattere transitorio in ragione della loro presupposta natura ordinatoria e sollecitatoria – paiono rendere quantomeno improbabile il rispetto del limite temporale ivi previsto e, pertanto, una tempestiva ed armonica conclusione della vicenda transitoria in questione⁷.

Ancora, nell'assenza di una previsione costituzionale che disciplini espressamente le conseguenze derivanti dal mancato adempimento del compito assegnato al legislatore nell'arco temporale prescritto, pare piuttosto prevedibile la possibilità che anche in questa circostanza trovi spazio, nell'inerzia del legislatore, quella tendenza alla stabilizzazione delle previsioni costituzionali transitorie che caratterizza l'ordinamento costituzionale italiano⁸.

Analoghe perplessità desta poi l'art. 39, c. 9, ai sensi del quale, fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati alla inedita procedura di approvazione "a data certa" dei disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo di cui al nuovo art. 72, c. 7, Cost., il differimento – di quindici giorni – del termine di settanta giorni per la pronuncia in via definitiva, previsto in relazione ai tempi d'esame della Commissione o in ragione della complessità del disegno di legge medesimo, non possa essere comunque inferiore a dieci giorni⁹. Tale formulazione nondimeno, oltre a non prevedere alcun limite temporale entro cui portare a compimento l'opera di adeguamento regolamentare, consente una lettura che pare in effetti inficiare in radice il senso dell'istituto del voto "a data certa" in quanto sembrerebbe sostituire, nel corso del periodo transitorio, un limite temporale minimo ad un termine massimo di differimento a regime.

Sicché l'intervento di adeguamento del regolamento della Camera, che permane incerto nei tempi e nella sua concreta realizzazione, si presenterebbe

⁷ In proposito, tra gli altri, v. G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della costituzione*, in *Rivista AIC*, 2-3/2015, 23.

⁸ È il caso, per limitarsi alla più recente esperienza, delle previsioni transitorie dettate in materia di forma di governo regionale (l. cost. n. 1 del 1999, art. 5, e l. cost. n. 2 del 2001) e della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.

⁹ Sulla procedura "a data certa", recentemente, T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *federalismi.it*, 5/2016; R. DICKMAN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, *ivi*, 6/2016.

in questa prospettiva non solo come condizione necessaria ai fini della conclusione del regime transitorio, ma anche come elemento indispensabile per assicurare una reale connotazione di certezza alla nuova procedura legislativa *ex art. 72, c. 7, Cost.*

3. (Segue) Corte costituzionale e regime transitorio: il giudizio di legittimità delle leggi elettorali di Camera e Senato

Due sono le previsioni di diritto transitorio contenute nel testo della riforma costituzionale che afferiscono alla Corte costituzionale.

La prima, concernente l'art. 39, c. 10, interviene in merito ai criteri per la nomina dei nuovi giudici costituzionali di derivazione parlamentare a fronte della modifica dell'art. 135 Cost., ed appare senz'altro di buon senso ancorché, forse, sovrabbondante. Più precisamente, questa disposizione stabilisce, per un verso, il criterio – di natura in realtà permanente – dell'ordine alternato tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica, mentre, per altro verso, fissa un precetto propriamente transitorio in virtù del quale, nella prima applicazione del nuovo sistema di designazione, si attribuisce alla Camera dei deputati la nomina iniziale. Trattasi dunque, in questo secondo caso, di una norma singolare di diritto transitorio, ovvero di una previsione che lega l'esaurimento dei suoi effetti esclusivamente alla fattispecie unica e predeterminata cui si riferisce.

Al di là del travagliato percorso parlamentare che l'ha contraddistinta – laddove la sua previsione, nel susseguirsi dei passaggi tra i due rami del Parlamento, è stata in un primo momento rimossa per poi essere reintrodotta nel testo della legge costituzionale approvato in via definitiva – la definizione di una disciplina costituzionale in forza della quale la composizione della Corte costituzionale vede la componente di nomina parlamentare suddivisa tra tre giudici eletti dalla Camera e due dal Senato, pone in prima battuta l'esigenza di fissare un criterio coerente da seguirsi in occasione dell'avvio del nuovo sistema, che il legislatore individua in un ordine di precedenza dato alla Camera dei deputati. Tale criterio di alternanza desta tuttavia alcune perplessità in merito alla reale necessità d'introdurre una previsione costituzionale in tal senso. E ciò in quanto la sua determinazione avrebbe potuto più semplicemente essere lasciata alla dinamica dei rapporti interni al Parlamento e, pertanto, scaturire dalla prassi, rappresentando in fondo un'espressione diretta del paradigma di lealtà ed equilibrio tra istituzioni parlamentari, oltre che la logica conseguenza della

diseguale attribuzione numerica di giudici costituzionali spettante ai due rami del Parlamento.

Ben più complessa appare la seconda previsione costituzionale transitoria afferente alla Corte costituzionale, ai sensi della quale si estende alla legislatura in corso al momento dell'entrata in vigore della revisione costituzionale la possibilità di sottoporre le leggi elettorali di Camera e Senato al giudizio di legittimità costituzionale che la nuova versione dell'art. 73 Cost. introduce in via generale secondo una modalità preventiva, poiché attivabile prima della loro promulgazione. L'art. 39, c. 11, consente in particolare l'instaurazione, in sede di prima applicazione e – in analogia con la disciplina a regime – su ricorso motivato presentato entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della revisione costituzionale, ovvero della legge bicamerale relativa alle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori tra i consiglieri e i sindaci, da almeno un quarto dei deputati o un terzo dei senatori, di un giudizio di legittimità da parte della Corte costituzionale – che permane in questa circostanza di natura successiva – avverso le leggi elettorali politiche già approvate e promulgate nella legislatura in corso, rispetto al quale lo stesso giudice costituzionale dovrà pronunciarsi entro il termine di trenta giorni.

A prescindere dalle notevoli implicazioni che la prospettazione di un giudizio di legittimità costituzionale sulla legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento induce nella riflessione teorica, e tenuto altresì conto – anche in questo caso – del carattere essenzialmente velleitario della previsione di un termine di soli novanta giorni dall'entrata in vigore della menzionata legge sul sistema di elezione del Senato, rivolto ad ogni Regione ed alle Province autonome, entro cui conformare le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto da quest'ultima stabilito, la disciplina costituzionale transitoria tradisce innanzitutto, ed in maniera manifesta, il legame con il contesto politico contingente che l'ha generata.

La disposizione in questione dà conto, infatti, di un uso strumentale del diritto transitorio per finalità essenzialmente politiche, che si legano all'approvazione del nuovo sistema elettorale per la Camera dei deputati (l. n. 52 del 2015, c.d. *Italicum*) ed alla volontà che anch'esso sia sottoposto al vaglio di costituzionalità¹⁰.

In attesa dunque dell'entrata in funzione del sistema di controllo preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali di Camera e Senato, l'art.

¹⁰ S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 285-286; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, seminario del Gruppo di Pisa, Firenze 23 ottobre 2015, gruppodipisa.it, 12-13.

39, c. 11, non sembra collocarsi nel solco di un intervento autenticamente volto ad assicurare gradualità ed armonia al mutamento costituzionale in atto bensì, piuttosto, risulta calibrato secondo un'opzione politica che, in definitiva, deriva la sua ragion d'essere dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 con cui si è dichiarata l'incostituzionalità di alcune parti della normativa sull'elezione dei membri delle Camere¹¹. Tale constatazione, che ha ad oggetto una modalità alterata di utilizzo del diritto costituzionale transitorio, appare di per sé allontanarsi da una prospettiva di adeguamento della funzione di garanzia della Corte costituzionale rispetto all'evoluzione del sistema nella sua completezza, alimentando invero una concezione distorsiva, ed in fondo politicizzata, della posizione e del ruolo che l'ordinamento costituzionale italiano affida al giudice costituzionale¹².

Nel quadro di tali valutazioni, la previsione transitoria di cui all'art. 39, c. 11, si presenta sotto diversi profili mal congegnata e, soprattutto, disorganica rispetto alla revisione in atto ed al contesto normativo in cui si andrebbe – eventualmente – ad inserire.

In questi termini si qualifica senz'altro la prescrizione secondo cui «Anche ai fini del presente comma, il termine di cui al comma 6 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» (c. 11, terzo periodo), la quale mal si coordina con la previsione del termine di sei mesi entro cui dovrebbe essere adottata la legge bicamerale per l'elezione del nuovo Senato, che proprio ai sensi del citato c. 6 dell'art. 39 decorre, invero, dalle elezioni della Camera dei deputati successive all'entrata in vigore della revisione costituzionale. Trattasi in effetti di una distonia che, in ragione dell'esiguità del termine di dieci giorni entro cui le leggi elettorali politiche possono essere sottoposte al vaglio di costituzionalità, rischia realmente di vanificare le possibilità di esercitare un controllo di costituzionalità sulla legge elettorale per il Senato¹³.

¹¹ In proposito, da ultimo, A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *federalismi.it*, 6/2016. Sulla citata pronuncia della Corte costituzionale, tra i numerosi commenti, si rinvia al *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 629 ss.

¹² Sul rischio di una sovraesposizione politica della Corte costituzionale, cfr. M.C. GRISOLIA, *Alcune annotazioni circa il definitivo assetto della riforma costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, 6-7; E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, ivi, 3; F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, ivi, 5.

¹³ Sul punto, v. G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse*

Inappropriata risulta, più in generale, la formulazione positiva della disposizione, che – come opportunamente emerso in dottrina – permane comunque non autoapplicativa. L'art. 39, c. 11, appare difatti non soltanto approssimativo rispetto all'oggetto dell'impugnazione – non risultando chiaro se sia compresa in quest'ultimo anche la c.d. "legislazione di contorno" – ed al riconoscimento anche ad un terzo dei membri del Senato della legittimazione a ricorrere avverso la legge elettorale della Camera malgrado la disciplina del procedimento legislativo non includa quest'ultima – a differenza della legge elettorale del Senato – tra quelle leggi approvate da entrambe le Camere, ma anche decisamente problematico in considerazione della possibilità, in assenza di un riferimento a specifici vizi d'incostituzionalità contestabili, d'innestare un giudizio dinnanzi alla Corte costituzionale sulla legge elettorale nel suo complesso, con conseguenti complicazioni in relazione al ruolo della Corte ed al rapporto con gli eventuali ulteriori giudizi in proposito¹⁴.

4. (Segue) *Autonomie speciali e clausola transitoria di non applicazione*

Come già osservato da parte di chi scrive¹⁵, la clausola di non applicazione di cui all'art. 39, c. 13, si colloca senz'altro tra le previsioni transitorie più problematiche della legge costituzionale di riforma in considerazione.

Fatto salvo il caso dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *ex* art. 116, c. 3, Cost. – per il quale l'art. 39, c. 13, dispone espressamente che, a decorrere dalla entrata in vigore della legge costituzionale e sino alla revisione degli statuti speciali, trovino applicazione «nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» le disposizioni di cui al citato art. 116, c. 3, Cost., con l'esclusione

sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa, cit., 20. L'A. sottolinea inoltre come la possibilità che il controllo di costituzionalità in questione non trovi effettiva applicazione si concretizza anche nel caso in cui si proceda allo scioglimento delle Camere prima della celebrazione del *referendum* costituzionale poiché la previsione transitoria di cui all'art. 39, c. 11, risulta limitata alle sole leggi promulgate nella stessa legislatura in cui è destinata ad entrare in vigore la revisione costituzionale (ivi, 22).

¹⁴ In proposito, cfr. A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali di Camera e Senato*, cit., spec. 16 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa, cit., 21-22.*

¹⁵ Specificamente, P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, cit., 327.

di quelle riguardanti le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, c. 3, Cost. – e precisato che «resta ferma» la vigente disciplina statutaria e delle relative norme di attuazione ai fini delle previsioni sul potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120 Cost.¹⁶, la richiamata clausola costituzionale transitoria stabilisce che le disposizioni della legge costituzionale inerenti alle «Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione» (Capo IV del testo) «non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome».

Malgrado la semplicità e chiarezza della sua formulazione, la clausola appena citata dà conto di un contesto costituzionale decisamente complicato in tema di trattamento delle autonomie speciali, che vede ribadita la scelta di mantenere la definizione del rapporto con queste ultime nella prospettiva del diritto costituzionale transitorio, in questo modo contribuendo alla crisi del modello di regionalismo differenziato e del concetto stesso di specialità, e dunque della sua ragion d'essere nell'ordinamento costituzionale¹⁷.

Ciò posto, un primo versante di profili problematici emerge in relazione alla complessità del quadro costituzionale derivante dalla difficile, ancorché inevitabile, coabitazione della clausola di non applicazione di cui all'art. 39, c. 13, con la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, ambedue disposizioni costituzionali di carattere transitorio con cui s'intende provvedere a disciplinare l'autonomia speciale a fronte d'interventi fondamentali di riforma del regionalismo italiano.

Per quanto foriero di complessità, l'orientamento che riconosce il mantenimento in essere della clausola di maggior favore nonostante l'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma in esame appare in effetti

¹⁶ In senso decisamente critico sul punto, G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, cit., 24.

¹⁷ Sulla crisi del concetto di specialità e sulle sue eventuali prospettive di sviluppo, alla luce della più recente esperienza di riforma del regionalismo italiano, v. M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999, 220 ss.; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?», in *Rass. parl.*, 2003, 57 ss.; L. AZZENA, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V: riflessioni sull'attualità della specialità*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa, 2003, 71 ss.; R. BIN, *Relazione conclusiva al Convegno «In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?»*, in *forumcostituzionale.it*, 20 marzo 2014. Per una riflessione d'insieme sul tema, di recente, V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014.*

rispondente ad una coerente applicazione dei criteri di diritto intertemporale, non configurando la successione delle previsioni costituzionali transitorie in questione alcuna forma di abrogazione. L'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 non è infatti oggetto di abrogazione espressa da parte della legge costituzionale, né la sua permanenza si presenta incompatibile con l'art. 39, c. 13, né, infine, il Capo IV della medesima legge costituzionale, concernente «Modifiche al Titolo V Parte II della Costituzione», ridefinisce integralmente la materia dei rapporti con le autonomie territoriali¹⁸.

Ancora, risulta di chiara evidenza come l'entrata in vigore della clausola di non applicazione concorra in maniera determinante alla esasperazione di un contesto di disciplina sul tema di per sé già decisamente intricato. Più precisamente, nell'ipotesi della entrata in vigore della revisione costituzionale, in virtù della clausola di non applicazione *ex* art. 39, c. 13, le nuove disposizioni del Titolo V, Parte II, della Costituzione non troverebbero applicazione nelle Regioni speciali e nelle Province autonome, continuando invero ad applicarsi, nei confronti di queste ultime, un intricato sistema di fonti costituzionali riconducibile tanto alle disposizioni contenute negli statuti speciali vigenti, quanto alle disposizioni del precedente Titolo V risultanti dalla (superata) l. cost. n. 3 del 2001 per le sole parti in cui prevedano – in forza della clausola di maggior favore ed all'esito di un confronto con le norme statutarie speciali e le previgenti norme costituzionali da queste non derogate – forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali, oltre che per quella sola parte dell'art. 116, c. 3, Cost., non espressamente esclusa dal medesimo art. 39, c. 13.

La circostanza per cui tale intricato tessuto normativo si declini, per un verso, in un contesto costituzionale radicalmente innovato, espressione di un'impostazione in realtà opposta a quella sottesa dalla riforma costituzionale del 2001, e confermi, per altro verso, la sua intrinseca natura transitoria, che lo rende pendente da un'opera di aggiornamento degli statuti speciali che tarda ormai quindici anni e – nel caso – due successive e contrapposte riforme costituzionali dell'ordinamento regionale, pone in particolare ineludibili esigenze di coordinamento, che vedranno ancora una volta impegnata la Corte costituzionale nello svolgimento di un'attività di

¹⁸ In proposito, per un più diffuso esame e maggiori riferimenti di dottrina, si rinvia a M. CECCHETTI, *Le autonomie speciali e la clausola di asimmetria*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 311-312; P. SCARLATTI, *Questioni transitorie e clausola di non applicazione. Profili problematici dell'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale S 1429-D – XVII Legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, 10 ss.

supplenza tanto necessaria quanto ai limiti della sostenibilità¹⁹.

Un secondo versante problematico si lega all'innesto della clausola di cui all'art. 39, c. 13, nel contesto delle modificazioni al procedimento di revisione degli statuti speciali operate dalla l. cost. n. 2 del 2001, le quali dispongono la sottoposizione dei progetti di modificazione d'iniziativa governativa o parlamentare al parere degli organi legislativi regionali e l'esclusione, in ogni caso, del *referendum* nazionale sulle modificazioni statutarie approvate. La problematica rileva in relazione all'introduzione, ad opera della citata disposizione, di una procedura transitoria per la revisione degli statuti speciali ulteriore alle procedure vigenti²⁰, incentrata sulla previsione di un'intesa con l'ente ad autonomia differenziata che si presenta sostanzialmente indefinita sia sotto i profili oggettivo e soggettivo, sia rispetto alla natura stessa dell'intesa richiesta.

Sul presupposto che l'oggetto dell'intesa non possa consistere in un qualsivoglia aggiornamento del testo dello statuto speciale bensì solamente in un intervento di revisione che produca – nei termini dell'armonizzazione – un adattamento dello statuto di autonomia funzionale al novellato ordinamento costituzionale, permane l'incertezza circa la reale estensione dell'intesa da raggiungere, ovvero se questa possa configurarsi come una mera intesa di massima tra la Regione (o Provincia autonoma) interessata e lo Stato, oppure se debba assicurare un esauriente livello di dettaglio.

Altrettanto indeterminato è il riferimento ai soggetti legittimati a raggiungerla, rispetto al quale tuttavia – benché sia legittimamente prospettabile un'interpretazione che riconduca la vicenda nell'alveo del Presidente della Regione quale rappresentante dell'ente – sembra preferibile una ricostruzione che, in linea con l'intento di valorizzazione del ruolo del legislatore regionale sotteso alla menzionata l. cost. n. 2 del 2001, affidi all'organo legislativo regionale il compito di prender parte al raggiungimento dell'intesa²¹. Per quanto più contenute, anche sul versante

¹⁹ Sul ruolo di supplenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo al rapporto con il legislatore, per tutti, F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 16/2007, *passim*.

²⁰ Per una ricognizione sui possibili effetti che l'applicazione dell'art. 39, c. 13, produrrebbe nei confronti del procedimento di modifica degli statuti speciali disciplinato dalla l. cost. n. 2 del 2001, ovvero di quello di cui all'art. 138 Cost., cfr. M. SALVAGO, *L'incidenza della clausola di salvaguardia prevista dal disegno di riforma costituzionale in itinere (A.C. 2613-D)*, in *Osservatorio sulle fonti*, *it*, 1/2016, 4 ss.; S. PAJNO, G. RIVISECCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in *Astrid Rassegna*, 18/2015, spec. 15-16.

²¹ Sulla questione, v. P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, 180.

statale si delineano alcune incertezze. Se difatti, da un lato, non sembra si possa soprassedere dal constatare come, in materia di intese, la posizione del Governo centrale appaia in realtà diversa da quella configurabile nei confronti degli Esecutivi regionali²², dall'altro lato risulta comunque prospettabile una soluzione che, anche al livello statale, rimetta la decisione sull'intesa con la Regione all'organo legislativo, come peraltro avvenne in occasione della naufragata riforma costituzionale del 2005-2006, laddove si prevede che l'approvazione con legge costituzionale degli statuti speciali dovesse avvenire «previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione»²³.

Infine, incerta rimane la natura dell'intesa in considerazione. La formulazione testuale della clausola di non applicazione di cui all'art. 39, c. 13, che sul punto si limita a stabilire che la revisione degli statuti speciali avvenga «sulla base di intese» con le Regioni e Province autonome, consente infatti tanto un'interpretazione fondata sull'assenza di un vincolo nei confronti del legislatore costituzionale in riferimento all'intesa eventualmente raggiunta, quanto una lettura intrinsecamente pattizia della clausola transitoria che, al contrario, determini una necessaria attinenza ai contenuti dell'intesa raggiunta da parte della legge costituzionale preposta alla revisione statutaria.

A tal proposito, sembra preferibile ricorrere ad un'interpretazione di carattere sistematico, che cala la questione in esame nel contesto della nuova disciplina sul procedimento di revisione degli statuti speciali di cui alla citata l. cost. n. 2 del 2001. Sicché, in coerenza con una configurazione della clausola transitoria di non applicazione come clausola di salvaguardia della specialità e nella prospettiva di un rinvigorimento dello strumento di collaborazione tra ente ad autonomia speciale e Stato, ragioni di coerenza e funzionalità del quadro normativo in transizione propendono per una sostituzione (transitoria) del parere previsto dalla l. cost. n. 2 del 2001 con l'intesa di cui all'art. 39, c. 13. Tale esito interpretativo difatti – come già sottolineato in altra sede – non solo consente di evitare situazioni di *impasse* o inutili appesantimenti procedurali derivanti dal carattere più o meno vincolante dell'intesa a fronte della sua coabitazione con il già previsto parere, rendendo rispettivamente sovrabbondante l'acquisizione di quest'ultimo ovvero superflua la previsione dell'intesa, ma pare maggiormente in

²² In questi termini, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., che sul punto richiama la previsione dell'intesa con le rappresentanze delle confessioni religiose diverse da quella cattolica di cui all'art. 8 Cost. (ivi, 255).

²³ XIV Legislatura, A.S. 2544-D, Articolo 38. Sul punto, A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 15.

armonia con la realtà del mutamento prospettato, in ragione del quale la disciplina dell'art. 39, c. 13 – non configurando alcuna abrogazione tacita per incompatibilità del procedimento di revisione statutaria *ex l. cost. n. 2 del 2001* – appare senz'altro compatibile con un innesto puntuale (e transitorio) dell'intesa in luogo del parere²⁴.

Ad ogni modo, non sembra potersi tacere come la previsione dell'istituto dell'intesa ai fini della conclusione, mediante la richiamata opera di revisione dello statuto speciale, del regime transitorio di disapplicazione delle nuove previsioni del Titolo V, Parte II, della Costituzione renda ancor più velleitaria la finalità transitoria perseguita dall'art. 39, c. 13, inficiando in radice l'intento di assicurare agli enti ad autonomia differenziata un assetamento graduale al nuovo sistema costituzionale. Alla tradizionale inerzia del legislatore costituzionale a dar seguito a previsioni costituzionali transitorie che richiedono il compimento d'interventi ulteriori e di carattere successivo – basti pensare al caso analogo della clausola transitoria di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, che permane tuttora operativa in attesa dell'adeguamento statutario dalla stessa richiesto ai fini della conclusione del regime di maggior favore – deve infatti aggiungersi la constatazione della portata essenzialmente accentratrice della riforma costituzionale in considerazione²⁵, la quale non potrà che disincentivare una cooperazione utile al raggiungimento dell'intesa da parte degli enti ad autonomia differenziata, così incoraggiando il mantenimento in essere di una condizione di diritto costituzionale transitorio a questi ultimi più favorevole – definita sia dalla non applicazione, ai sensi dell'art. 39, c. 13, delle previsioni costituzionali del nuovo Titolo V dal chiaro intento neo-centralista, sia dalla applicazione, in forza della clausola di maggior favore,

²⁴ P. SCARLATTI, *Questioni transitorie e clausola di non applicazione. Profili problematici dell'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale S 1429-D – XVII Legislatura*, cit., 9-10.

²⁵ Sul carattere centralista della riforma costituzionale, cfr. M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, seminario del Gruppo di Pisa, Roma 24 novembre 2014, gruppodipisa.it; S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in issirfa.cnr.it, maggio 2014, par. 1; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in astrid-online.it, 8/2014, 16; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in federalismi.it, 24/2014, 3; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della costituzione*, cit., 16 ss.; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., 243-244.

delle disposizioni dell'attuale Titolo V, aggiornato ai sensi della l. cost. n. 3 del 2001, nella sola parte in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle ad essi già attribuite – invece che lo svolgimento di quanto necessario ai fini della sua rimozione²⁶.

5. Le disposizioni finali: la soppressione del CNEL, la questione dei senatori di nomina presidenziale e l'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari

Tra le «Disposizioni finali» della legge costituzionale in esame, un primo considerevole intervento riguarda la soppressione del CNEL.

L'art. 40, c. 1, dispone che entro trenta giorni dalla entrata in vigore della riforma, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nomini con proprio decreto un Commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al patrimonio, incluso quello immobiliare, nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti e per ogni altro adempimento conseguente alla sua soppressione.

Tale disposizione finale, atta evidentemente ad evitare ogni possibile lettura dell'art. 28 della medesima legge costituzionale che si limitasse a stabilire il venir meno della rilevanza costituzionale del CNEL anziché dell'organo in quanto tale²⁷, non sembra far corrispondere alla chiarezza dell'intento perseguito un'altrettanta adeguata qualità nella definizione dell'intervento soppressivo, perciò sollevando diverse perplessità e critiche.

Nel quadro infatti di un dibattito polarizzato tra posizioni che, pur nella diversità dei toni e delle argomentazioni avanzate, si esprimono nel senso della opportunità della soppressione del CNEL²⁸ ed altre che, con

²⁶ In questo senso, E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, cit., 4-5; ID., *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, cit., 120; S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, 9 ss.

²⁷ L'art. 28 della legge costituzionale, rubricato «Soppressione del CNEL», si limita infatti a disporre che «L'articolo 99 della Costituzione è abrogato».

²⁸ Cfr. B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in *federalismi.it*, 22/2014, 3; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge*

maggior cautela, valutano l'esigenza di conservare comunque una sede istituzionale che assicuri l'esercizio di una funzione pubblica riconducibile alla moderazione del conflitto sociale, optando infine per la sopravvivenza del CNEL pur nella prospettiva di una sua completa riconfigurazione²⁹, la formulazione del citato art. 40, c. 1, pone innanzitutto un problema di coerenza costituzionale in relazione alla estensione dei poteri assegnati al Commissario straordinario ed alle modalità del loro conferimento. Questa previsione transitoria infatti, disponendo genericamente che la gestione provvisoria del CNEL riguardi finanche «gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione», si presenta assolutamente indeterminata sotto il profilo della imputazione delle competenze. Una indeterminatezza, peraltro, che configura la previsione in questione nei termini di una deroga alla riserva di legge *ex art. 97 Cost.* in materia di organizzazione dei pubblici uffici³⁰.

In un'ottica più ampia, una valutazione rigorosa dell'art. 40, c. 1, lascia una certa insoddisfazione circa la scelta del tipo d'intervento messo in atto, il quale, anziché realizzarsi con la previsione di un generico quanto vasto conferimento di poteri al Commissario straordinario, avrebbe richiesto l'individuazione di un metodo diverso, in grado di assicurare gradualità e ponderazione mediante un adeguamento progressivo alla nuova realtà costituzionale. In questo senso, più opportuno sarebbe stato procedere mediante l'introduzione di misure di carattere transitorio che, rimettendo ad un successivo intervento del legislatore in sede di attuazione il compito di provvedere all'abolizione dell'organo, avrebbero meglio garantito la soddisfazione delle richiamate esigenze transitorie.

Altrettanto rilevante nella prospettiva del diritto costituzionale risulta la previsione di cui all'art. 40, c. 5, della legge costituzionale in considerazione, la quale interviene sul potere del Presidente della Repubblica di

costituzionale del governo Renzi, in *astrid-online.it*, 7/2014 (4 aprile 2014), 11; R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *forumcostituzionale.it*, 17 marzo 2014, 1; A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 11-12.

²⁹ M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione»*, in *astrid-online.it*, 4; F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, *ivi*, 6/2014, 7.

³⁰ In questo senso, v. M. SICLARI, *Introduzione al tema: l'abolizione del CNEL*, in *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, seminario del Gruppo di Pisa, Roma 24 novembre 2014, *gruppodipisa.it*, 5.

nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, configurandosi più precisamente come disposizione costituzionale (finale) d'interpretazione autentica.

A tal proposito, la modifica costituzionale in questione da un lato ribadisce che il numero di senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica – e che andranno ad aggiungersi ai novantacinque previsti dal novellato art. 57, c. 1, Cost. – è cinque, e dall'altro lato dispone che tali senatori non siano più di nomina vitalizia bensì dureranno in carica sette anni e non potranno essere nuovamente eletti (art. 59, c. 2, Cost., nuova formulazione). Nel quadro di tale nuova configurazione del Senato della Repubblica s'inserisce il citato art. 40, c. 5, ai sensi del quale i senatori di nomina presidenziale «non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale».

Oltre alle condivisibili perplessità sulla difficoltà di rintracciare una giustificazione ragionevole nella previsione di senatori di nomina presidenziale a fronte di una trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali³¹, ed alla evidente disarmonia che nel primo periodo deriverebbe dalla compresenza nel medesimo organo di cittadini che per i medesimi «altissimi meriti» goderebbero di un incarico a vita ovvero settennale³², la citata disposizione finale offre un'interpretazione autentica alla nota questione interpretativa che da lungo tempo accompagna il corretto intendimento del testo vigente dell'art. 59, c. 2, Cost., precisando in modo chiaro e perentorio che il numero di cinque senatori di nomina presidenziale si riferisce all'ammontare complessivo e non a quello nella disponibilità di ogni Presidente della Repubblica³³. Una

³¹ G. RIVOCCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *federalismi.it*, 10/2016, 12 ss.

³² S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 263.

³³ Sul tema, a fronte di una prassi applicativa oscillante ancorché in via di stabilizzazione nel senso di un contenimento del numero dei senatori vitalizi entro il limite di cinque, per una lettura restrittiva della previsione costituzionale in argomento, per tutti, V. DI CILO, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 596-596; G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in *Quaderni cost.*, 1985, 131 ss. Nei termini di un'interpretazione che, invero, riconduce nei confronti di ciascun Presidente la possibilità di nominare cinque senatori, v. F. MODUGNO, *Notarelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 671 ss.; G. FERRARI, *Nomina dei senatori vitalizi e numerus clausus*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, 1960, 785 ss.

soglia pertanto massima di senatori nominati rispetto alla quale, coerentemente, la previsione deduce i senatori a vita già nominati ed in carica al momento dell'entrata in vigore della revisione costituzionale. Profilo, quest'ultimo, che necessariamente comprimerà la prerogativa presidenziale in questione nella sua prima fase di applicazione³⁴.

Ancora, di particolare rilievo appare l'art. 40, c. 3, disposizione finale dettata in tema di integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari³⁵.

Ad una prima approssimazione, l'auspicio in favore di un maggiore coordinamento tra gli apparati di Camera e Senato nella prospettiva di una tendenziale unificazione della burocrazia parlamentare – in larga misura frustrato dalla mancata riforma dei regolamenti parlamentari e da un atteggiamento particolarmente rigoroso in difesa della propria autonomia da parte di ciascuna Assemblea³⁶ – pare tuttavia collimare alla luce di una riforma costituzionale che ridefinisce il sistema parlamentare secondo un modello di bicameralismo asimmetrico. In altri termini, la richiamata prospettiva di integrazione e collaborazione tra gli apparati serventi delle Camere, coerente ad un sistema retto dal principio del bicameralismo perfetto e paritario, presenta difficoltà operative nel momento in cui viene ricondotta in un contesto costituzionale che a quel principio ne sostituisce

³⁴ I senatori a vita di nomina presidenziale attualmente in carica sono infatti quattro (Mario Monti, nominato in data 9 novembre 2011, ed Elena Cattaneo, Renzo Piano e Carlo Rubbia, nominati in data 30 agosto 2013), sicché l'applicazione dell'art. 40, c. 5, alla situazione odierna permetterebbe al Presidente della Repubblica la possibilità di nominare un solo nuovo senatore e per una durata in carica di sette anni.

³⁵ Il testo dell'art. 40, c. 3, dispone in particolare che «Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai Regolamenti. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi».

³⁶ Sul tema, N. LUPO, *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sopranazionale*, in *Rass. parl.*, 1/2012, 51 ss. Sulle prospettive di unificazione delle amministrazioni delle due Camere, per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 1975, 65 ss.

uno opposto, in virtù del quale le due Camere acquisiscono una posizione ed un ruolo differenziati, ricevendo una diversa legittimazione e rappresentando istante altrettanto differenti³⁷.

Ciò premesso, dalla formulazione dell'art. 40, c. 3, traspare in modo evidente la volontà di mantenere un certo grado di astrattezza le cui ragioni di fondo – per quanto fondate e reali³⁸ – paiono tuttavia trascendere l'esigenza di assicurare alla prassi un margine ragionevole di manovra.

Sul piano sistematico, decisamente oscuro appare il quadro delle fonti previste dalla previsione costituzionale in questione: oltre infatti alla diretta istituzione – con fonte costituzionale – del «ruolo unico» dei dipendenti del Parlamento, l'art. 40, c. 3, provvede a richiamare, in maniera generica nonostante la riserva di legge di cui all'art. 64, c. 1, Cost., fonti ulteriori rispetto al regolamento parlamentare. Queste in particolare riguardano lo «statuto unico» del personale dipendente, fonte bicamerale la cui connotazione rimane indefinita in quanto, al tempo stesso, qualificabile sia come strumento ricognitivo e di mero coordinamento dei due ordinamenti esistenti, sia come strumento dalla considerevole portata innovativa sul piano istituzionale giacché atto a stabilire, nei confronti dei medesimi ordinamenti, le procedure per le future modificazioni. L'art. 40, c. 3, richiama inoltre le – non meglio precisate – «norme» definite di «comune accordo» tra le Camere per regolare i contratti di lavoro alle dipendenze delle «formazioni organizzate del Parlamento», formulazione quest'ultima che, nella genericità della previsione, non sembra esaurirsi nel solo riferimento al gruppo parlamentare, bensì pare alludere ad una proiezione più vasta, prospettando in particolare la possibilità di articolazioni inedite all'interno del nuovo Senato³⁹.

Mentre sul piano dei contenuti, l'ambiguità prevalente si lega alla citata istituzione del «ruolo unico» dei dipendenti del Parlamento, la quale in effetti risulta di non immediata compatibilità con la finalità di provvedere

³⁷ In proposito, v. L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella, F. Bassanini, Bologna, 2007, 85-86.

³⁸ Al riguardo, N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa «difensiva», ma «opportuna»*, in *Riforme. Opinioni a confronto. Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin*, a cura di Mario Bertolissi, Napoli, 2015, che in particolare riconosce alla previsione in questione una finalità «difensiva» sia rispetto al fenomeno della c.d. «antipolitica», sia rispetto agli esiti cui potrebbe condurre la riforma costituzionale con particolare riguardo all'apparato attuale del Senato e dei gruppi parlamentari (ivi, 110).

³⁹ Cfr. sul punto, N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa «difensiva», ma «opportuna»*, cit., 107; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, cit., 26.

ad un'integrazione delle amministrazioni parlamentari che si muova nel solo ambito funzionale, dando in questo senso conto di un più generale difetto di organicità e coerenza della disposizione con riferimento al rapporto tra gli strumenti allestiti e lo scopo perseguito⁴⁰.

6. (Segue) *La disciplina degli enti di area vasta, il divieto di finanziamenti pubblici alla politica regionale e la clausola di entrata in vigore. Notazioni conclusive*

Decisamente problematico per l'ambiguità ed il carattere disorganico risulta l'art. 40, c. 4, della legge costituzionale in esame, che detta una disciplina specifica in materia di enti di area vasta.

Questa disposizione, in particolare, si compone di due diversi disposti: secondo il primo «Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale», mentre ai sensi del secondo «Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione».

La recente comparsa nell'ordinamento italiano, in virtù della l. n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio), della nozione di «enti territoriali di area vasta», rappresenta l'ultimo passaggio del processo di riorganizzazione degli enti locali sovracomunali, che ha impegnato tanto il legislatore quanto la Corte costituzionale nella conformazione di un sistema tuttora in corso di definizione⁴¹. La vicenda riformista degli ultimi anni, contrassegnata in sostanza

⁴⁰ N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa «difensiva», ma «opportuna»*, cit., 106.

⁴¹ La stessa l. n. 56 del 2014 infatti, nel provvedere direttamente alla disciplina delle Province, dispone che ciò avvenga «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» (art. 1, c. 51). Al riguardo, E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *federalismi.it*, 1/2015. Sui contenuti della riforma "Delrio", cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, 2014; *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, a cura di A. Sterpa, Napoli, 2014; *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, a cura di F. Fabrizzi, G.M. Salerno, Napoli, 2014.

dalla progressiva affermazione delle Città metropolitane e dalla – conseguenziale – marginalizzazione delle Province, avrebbe dovuto infatti trovare proprio nel presente intervento di revisione costituzionale un momento fondamentale di chiarificazione da tempo atteso ed auspicato⁴². Tuttavia, proprio a fronte della revisione costituzionale e della previsione di cui all'art. 40, c. 4, la complessità della materia sembra in realtà accresciuta, così come le criticità da essa derivanti.

In prima approssimazione, desta senz'altro perplessità l'ubicazione della previsione tra le disposizioni finali. Nel contesto di una revisione della Costituzione che sul tema della razionalizzazione dei livelli di governo, tra i numerosi interventi modificativi che apporta, risulta incentrata sulla eliminazione delle Province dal novero degli enti costitutivi della Repubblica, la scelta di collocare la disciplina degli enti di area vasta – che in questa occasione ricevono per la prima volta una copertura costituzionale – tra le disposizioni finali del testo appare decisamente infelice sotto il profilo redazionale.

Il carattere “finale” delle disposizioni così espressamente qualificate non sembra infatti potersi esaurire in relazione al loro mero posizionamento nella parte conclusiva del testo della legge costituzionale, concorrendo invero alla connotazione della rispettiva natura giuridica, la quale in definitiva si manifesta in funzione del loro carattere accessorio e strumentale o derogatorio ed eccezionale, ancorché non transitorio. Ebbene, proprio in quanto disposizione “finale”, l'art. 40, c. 4, genera difficoltà ermeneutiche ulteriori alla luce del rapporto che instaura con le disposizioni generali e non conclusive della medesima legge costituzionale, e specificamente con

⁴² Il precedente tentativo di riordino delle Province, allestito mediante i dd.ll. n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, è stato infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo proprio in virtù della «palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema», ovvero ad «introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative», riconoscendo altresì alla legge costituzionale il ruolo di fonte “indispensabile” ai fini della soppressione di uno degli enti costitutivi della Repubblica *ex art.* 114 Cost. o, comunque, della rimozione della relativa garanzia costituzionale (Corte cost., sent. n. 220 del 2013, punto 12.1 Cons. dir.). Al riguardo, tra gli altri, A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, «non s'ha da fare»*, in *Rivista AIC*, 0/2013; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *Consulta online*, 3 settembre 2013; F. SANCHINI, *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013, 1163 ss.; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, *ivi*, 1168 ss.

il novellato art. 117, c. 2, lett. p), Cost.⁴³.

Più in particolare, l'art. 40, c. 4, non chiarisce l'estensione della nozione di «enti di area vasta», risultando controverso se in questa siano incluse, oltre alle Province decostituzionalizzate, anche le Città metropolitane, ambedue definite «enti territoriali di area vasta» alla stregua della citata l. n. 56 del 2014, cc. 1 e 2. Qualora così fosse, tuttavia, si darebbe luogo ad una categoria costituzionale disomogenea poiché composta tanto da enti che la Costituzione riconosce come costitutivi della Repubblica (le Città metropolitane) – e per i quali la novella costituzionale rimette la disciplina della materia «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» alla competenza legislativa esclusiva dello Stato mediante l'adozione di leggi bicamerali *ex* artt. 117, c. 2, lett. p), e 70, c. 1, Cost., nuova formulazione – quanto da enti che non lo sono più (le Province appunto decostituzionalizzate), per i quali invero la disciplina dei «profili ordinamentali generali» di cui all'art. 40, c. 4, spetta alla legge monocamerale. Rimane pertanto oscuro se ed in quali termini sussista una sovrapposizione tra i due titoli competenziali richiamati nonché, conseguentemente, del tutto incerti permangono i margini della competenza legislativa regionale inerente alle «ulteriori disposizioni in materia».

Sotto quest'ultimo aspetto, non possono non sottolinearsi le difficoltà operative che in questa circostanza – come in altre previsioni del testo della legge costituzionale – pone l'esercizio di una competenza legislativa di carattere concorrente, a dispetto peraltro di una ridefinizione del rapporto tra Stato e Regioni che, nella prospettiva della centralizzazione, proprio nella rimozione della potestà legislativa concorrente riconosce uno dei punti qualificanti dell'intero progetto di riforma costituzionale⁴⁴.

Ancora, del tutto oscuro ed incerto si presenta il riferimento alle «aree montane», evocativo forse di una categoria più ampia di quella delle Comunità montane, mentre meno problematica appare la disciplina che definisce la procedura per il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane di cui al secondo periodo dell'art. 40, c. 4, la quale si conforma alla procedura per il mutamento delle circoscrizioni provinciali

⁴³ In proposito, A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, 5/2016, 7 ss.

⁴⁴ In proposito, cfr. G. MOBILIO, *La disciplina sull' "area vasta" nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, seminario del Gruppo di Pisa, Firenze 23 ottobre 2015, *gruppodipisa.it*, 6-7; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale «Renzi-Boschi»: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, cit., 27.

attualmente in vigore *ex art.* 133 Cost. Questa procedura tuttavia, oltre ad escludere – come la precedente – la possibilità di una partecipazione delle popolazioni residenti nei territori coinvolti, appare incoerente alla nuova disciplina della funzione legislativa: sebbene infatti le 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, vengano adottate collettivamente dalle Camere in forza del novellato art. 70 Cost., e nonostante l'indubbia rilevanza della modificazione territoriale di un ente costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., il mutamento delle circoscrizioni metropolitane si esaurirebbe – anche in questa circostanza – in una legge statale monocamerale, con conseguente marginalizzazione del ruolo del Senato⁴⁵.

Diverse perplessità suscita inoltre l'art. 40, c. 2, secondo cui «Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali».

A differenza della previsione relativa alla fissazione di limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali di cui all'art. 35 della legge costituzionale di riforma, che si colloca nel solco di una politica legislativa di contenimento dei costi della politica regionale coerente ai principi costituzionali⁴⁶, la menzionata disposizione finale indica un approccio diverso ed essenzialmente discordo dall'ispirazione che ha mosso gli interventi degli ultimi anni in questo campo. La prospettazione di un divieto di finanziamento pubblico nei confronti dei gruppi consiliari risulta infatti non soltanto accantonare in radice ogni proposito di valorizzazione degli strumenti di controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni allestiti dal legislatore, ma soprattutto confutare l'esperienza di pluralismo propria della tradizione democratica repubblicana nonché, potenzialmente, i principi costituzionali supremi che ne sono alla base⁴⁷.

⁴⁵ Sul punto, v. altresì G. MOBILIO, *La disciplina sull' "area vasta" nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, cit., 7. Sul carattere integrativo-strumentale della previsione finale in considerazione rispetto all'art. 117, c. 2, lett. p), Cost., A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, cit., 6-7.

⁴⁶ Ci si riferisce, in particolare, ai dd. ll. n. 138 del 2011 e n. 174 del 2012, nonché a Corte cost., sentt. n. 198 del 2012, e nn. 39 e 40 del 2014.

⁴⁷ In tal senso, v. A. BURATTI, *Il taglio dei costi della politica e delle istituzioni*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 351-352, che al riguardo richiama, da ultimo, Corte cost., sent. n. 107 del 2015.

In questi termini, l'art. 40, c. 2, della legge costituzionale si profila come una previsione che, indipendentemente dal giudizio sul proposito che intende perseguire, appare assai poco meditata ed essenzialmente sbrigativa, risultando in ultima analisi avulsa dalla realtà di un contesto costituzionale e legislativo con il quale con difficoltà riuscirà a coordinarsi.

In conclusione, anche la clausola sull'entrata in vigore della legge costituzionale in esame merita la formulazione di alcune osservazioni critiche. Secondo l'art. 41, in particolare, «La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione», fatte salve tuttavia le disposizioni concernenti la soppressione del CNEL (artt. 28 e 40, c. 1), i limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e l'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza (artt. 35 e 40, c. 2), le disposizioni (transitorie) relative alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato (art. 39, c. 3), alla permanenza in carica dei senatori a vita (art. 39, c. 7) ed al controllo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale di riforma (art. 39, c. 11), nonché le disposizioni (finali) inerenti alla integrazione funzionale degli apparati burocratici delle Camere (art. 40, c. 3) ed agli enti di area vasta (art. 40, c. 4), che sono tutte d'immediata applicazione.

Un primo ordine di perplessità verte sulla – già richiamata – inopportunità della tecnica redazionale utilizzata nella compilazione del Capo VI della legge costituzionale. A tal proposito, alla constatazione per cui la clausola di entrata in vigore costituisce una tipica “disposizione finale”, che pertanto più opportunamente avrebbe potuto essere collocata in calce al testo dell'articolo precedente, si aggiunga come, ancorché implicitamente, l'elenco delle disposizioni sottoposte ad un'applicazione immediata si completa con lo stesso art. 41, la cui ragion d'essere ed operatività non possono che implicare una connotazione d'immediatezza venendo altrimenti meno il senso della scomposizione temporale allestita⁴⁸.

Un secondo ordine di criticità, dalla portata ben più rilevante, riguarda invero il fatto che la clausola testé richiamata dà conto di un meccanismo di entrata in vigore che, per quanto in maniera soltanto parziale, conferisce alla riforma costituzionale un carattere disorganico e frammentato sul piano temporale, dispiegando i suoi effetti complessivi solamente nella legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, in attesa peraltro della notevole opera di attuazione che se ne dovrà dare da parte

⁴⁸ Sulla efficacia immediata dell'istituto della *vacatio legis*, per tutti, M. AINIS, *L'entrata in vigore delle leggi*, Padova, 1986, 134 ss.

del legislatore mediante l'adozione di apposite leggi attuative e di una fondamentale riforma dei regolamenti parlamentari⁴⁹.

Ebbene, la previsione costituzionale di questo slittamento temporale non sembra tenere in giusta considerazione l'ipotesi – non impossibile alla luce dell'esperienza pregressa – in cui si proceda allo scioglimento delle Camere nel frangente compreso tra l'approvazione da parte di queste ultime della legge di revisione costituzionale e la celebrazione del *referendum* costituzionale di cui all'art. 138 Cost.⁵⁰, circostanza che posticiperebbe di gran lunga l'operatività in concreto della riforma.

In questo scenario, l'attesa per una completa attuazione della revisione costituzionale che – come visto – solo in minima parte riceve un'applicazione immediata, si prolungherebbe per una ulteriore legislatura, con l'effetto di esacerbare nel tempo quella condizione di delegittimazione in cui si verrebbe inevitabilmente a trovare la Carta costituzionale vigente una volta ricevuta l'approvazione referendaria *ex art.* 138 Cost. La Costituzione attualmente in vigore diverrebbe infatti una sorta di «Costituzione a termine», già superata e dal destino segnato, mentre la sua legittimazione verrebbe in larga parte erosa con il fluire del tempo dalla coesistenza di un “nuovo” testo costituzionale già approvato dal Parlamento e dal popolo direttamente benché rimasto inoperativo.

Abstract

La disciplina allestita dalle disposizioni transitorie e finali del testo della riforma costituzionale pone questioni problematiche di grande rilevanza ai fini dell'aggiornamento dell'ordinamento costituzionale italiano. Queste in particolare riguardano aspetti fondamentali della riforma, inerenti al sistema di elezione del primo Senato, alla procedura legislativa “a data certa”, al giudizio di legittimità delle leggi elettorali di Camera e Senato, al trattamento delle autonomie speciali, all'abolizione del CNEL, alla nomina presidenziale dei senatori, alla integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, alla configurazione degli enti di area vasta, al divieto di finanziamenti pubblici alla politica regionale nonché, infine, alle modalità di entrata in vigore della legge costituzionale medesima.

⁴⁹ S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 288.

⁵⁰ Ipotesi che si verificò in occasione dell'approvazione, nel corso della XIV Legislatura, del testo della legge costituzionale recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione». Tale Legislatura si concluse infatti il 27 aprile 2006, mentre il testo della legge costituzionale venne sottoposto a *referendum* nei giorni 25 e 26 giugno 2006, registrando un esito non favorevole all'approvazione.

La scelta da parte del legislatore costituzionale d'intervenire su tali aspetti mediante il ricorso a previsioni di carattere transitorio e finale appare tuttavia, sotto più profili, mal congegnata. Le disposizioni in questione denotano infatti una certa approssimazione ed incoerenza rispetto al contesto costituzionale nel quale si andranno – eventualmente – ad inserire, accentuando in realtà criticità e difetti già presenti nell'ordinamento costituzionale ovvero creandone di nuovi.

