

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 deputati<sup>1</sup>), ora alla natura paritaria del bicameralismo medesimo, tanto

---

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

<sup>1</sup> ... 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.<sup>2</sup>.

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 funzione<sup>3</sup>.

In secondo luogo, è evidente l’estrema crescita “dimensionale” dell’art. 70 Cost. dalla versione vigente a quella novellata<sup>4</sup>, a riprova di una disciplina

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 procedimentali previste dal nuovo testo costituzionale – arrivando ad enumerarne anche nove diverse<sup>5</sup> – ma che tuttavia sembra contribuire solo fino a un certo punto alla comprensione del “futuro” del procedimento legislativo<sup>6</sup>. La pluralizzazione dei procedimenti<sup>7</sup> e, in qualche modo, l’aumento del grado di dettaglio delle disposizioni costituzionali sul punto<sup>8</sup> 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 interessate<sup>9</sup>.

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 Camere<sup>10</sup>, che per

<sup>5</sup> 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 procedimentali 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione delle varianti procedimentali 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.).

<sup>10</sup> 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 parlamentari<sup>11</sup>, individuando anche ambiti specifici ed esclusivi per il regolamento della Camera e per quello del Senato<sup>12</sup>.

## *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.

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 Senato<sup>13</sup>.

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 individuati<sup>14</sup>, mentre al secondo comma ci si limita a enunciare la capacità della Camera di definire l’approvazione delle leggi

<sup>13</sup> 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](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739495.pdf)> (ultimo accesso 03.11.2016).

<sup>14</sup> 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 comma<sup>15</sup>, e dunque riferendosi piuttosto alle modalità di esercizio della funzione legislativa che non alla sua titolarità<sup>16</sup>.

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 Camera<sup>17</sup>. 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 parlamentari<sup>18</sup>.

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

<sup>16</sup> Avvertono tale problematica, sin dal titolo, ma optando per soluzioni che non risultano condivisibili, da un lato S. STALANO, *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.

<sup>17</sup> 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».

<sup>18</sup> 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"<sup>19</sup>, 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"<sup>20</sup> e quelli dei commi successivi<sup>21</sup> come sue declinazioni in ragione degli specifici oggetti sottesi (rispettivamente, la "clausola di supremazia"<sup>22</sup> 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).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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».

<sup>21</sup> ... o di ulteriori articoli della Costituzione, v. *infra* al par. 4.

<sup>22</sup> 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)<sup>23</sup>, 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.

<sup>23</sup> 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 continuista<sup>24</sup>. 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.<sup>25</sup> 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 Senato<sup>26</sup>.

Identica continuità con il regime costituzionale vigente è riscontrabile

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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».

<sup>26</sup> 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)<sup>27</sup>. 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.,<sup>28</sup> non è accessibile per le leggi paritarie<sup>29</sup>.

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.*<sup>30</sup>) 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

<sup>27</sup> 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. [...]».

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> ... 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.

<sup>30</sup> 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 costituzionalità<sup>31</sup>.

### 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 macroaree<sup>32</sup>:

- I) ordinamento degli enti locali<sup>33</sup> e ambiti di relazione con gli enti territoriali<sup>34</sup>;
- II) (strettamente collegato al precedente) misure concernenti direttamente

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> *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.

<sup>34</sup> *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 sindaci<sup>35</sup>);
- III) relazioni con l'Unione europea<sup>36</sup>;
- 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 linguistiche<sup>37</sup>.

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 "raccordo" con gli enti territoriali, da un lato, nonché tra questi, lo Stato e l'Unione europea, dall'altro<sup>38</sup>. 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.

<sup>35</sup> *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.

<sup>36</sup> *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.

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

<sup>38</sup> 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 legislativo<sup>39</sup>.

### *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 legislative<sup>40</sup>, da più parti

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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 preparatori<sup>41</sup>.

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 parlamentare<sup>42</sup>, 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 subemendamento<sup>43</sup>, 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'Assemblea<sup>44</sup>.

---

*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.

<sup>41</sup> 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.

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

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

<sup>44</sup> 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 proprio<sup>45</sup>. 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 bilancio<sup>46</sup>, i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica<sup>47</sup>, i disegni di legge "comunitaria"<sup>48</sup>, in relazione ai quali vengono ulteriormente ristretti i canoni di ammissibilità delle proposte emendative<sup>49</sup>.

---

inserito 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*).

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

<sup>46</sup> Artt. 121, comma 5, reg. Camera e 128, comma 6, reg. Senato.

<sup>47</sup> Artt. 123-*bis* reg. Camera e 126-*bis* reg. Senato.

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

<sup>49</sup> 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 ridondante<sup>50</sup>, non configurandosi gli estremi per una sorta di «riserva di legge formale bicamerale»<sup>51</sup>, 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 proprio<sup>52</sup>.

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.

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

<sup>51</sup> *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.

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

violazione della clausola (costituzionale) di modifica espressa<sup>53</sup>, 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"<sup>54</sup> 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»<sup>55</sup>, inserendo così elementi che richiamano una partecipazione

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

<sup>54</sup> Ivi, 6.

<sup>55</sup> 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 differenti<sup>56</sup>.

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 precedenza<sup>57</sup>.

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».

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup>.

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

<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> 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 decisione<sup>60</sup>, 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 nazione<sup>61</sup>, 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, inerte<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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).

<sup>62</sup> 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 deputati<sup>63</sup> 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”<sup>64</sup>, 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)<sup>65</sup>, a dimostrazione della piena titolarità del procedimento di decisione; diversamente, per il Senato, in relazione al procedimento

art. 70, terzo comma, Cost.

<sup>63</sup> 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 [...]».

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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»<sup>66</sup>, 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*<sup>67</sup> 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 Assemblea<sup>68</sup>, 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

---

<sup>66</sup> Così l’art. 72, sesto comma, Cost.

<sup>67</sup> V. al par. 3, spec. alla nota 27.

<sup>68</sup> 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 singoli<sup>69</sup>, facendo contemporaneamente venir meno "irrimediabilmente" il fondamento della insindacabilità della gestione delle procedure in nome della "autogaranza" da parte delle forze politiche<sup>70</sup>.

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 generale<sup>71</sup>, 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 2006<sup>72</sup>. In quell'occasione, tuttavia, lo stesso enunciato era completato da una previsione ulteriore, che dichiarava «non sindacabile in alcuna sede» la decisione dei Presidenti<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> 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 costituzionale<sup>74</sup>, 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 successiva<sup>75</sup>. 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.

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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 costituzionale<sup>76</sup> 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 esercizio<sup>77</sup>.

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 Commissione<sup>78</sup> era

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> ... 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 stralcio<sup>79</sup>.

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

<sup>79</sup> 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 costituzionale<sup>80</sup>.

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

---

<sup>80</sup> 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 aggettivi<sup>81</sup>, 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 formazione<sup>82</sup> – 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

---

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> 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 fonti<sup>83</sup>. 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»<sup>84</sup>, 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.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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.