

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 espressamente «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. GROTTANELLI 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.

