

Osservatorio sulle fonti

BREVI OSSERVAZIONI SUL POTERE DI “RINVIO” DEL SENATO NEL DISEGNO DI LEGGE DI REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

di *Andrea Pisaneschi*¹

1. Il disegno di legge di revisione della Costituzione sembra basarsi su quattro grandi scelte di fondo:

- a) il notevole ridimensionamento delle competenze regionali;
- b) la configurazione del Senato, in conseguenza di questo ridimensionamento, non come Camera rappresentativa delle Regioni ma come seconda Camera in senso generale legata ad istanze collegate ai territori e di natura tendenzialmente "tecnica";
- c) il rafforzamento funzionale del Governo, attraverso un aumento dei poteri nel procedimento legislativo, rafforzamento bilanciato tuttavia da una riconduzione costituzionale del decreto legge ai suoi originari presupposti;
- d) la previsione di numerosi procedimenti legislativi, ad elevata contrapposizione con il Senato, basati sulla costituzionalizzazione di termini, apparentemente qualificati come perentori, finalizzati a ridurre i tempi del procedimento legislativo.

Mi soffermerò principalmente su questo ultimo punto, evidenziando tuttavia che non sempre la scelta di porre termini svolge una funzione di accelerazione (come dimostrato peraltro dalle molte leggi sui procedimenti amministrativi che hanno seguito questa strada con scarsi esiti), mentre al contrario tale scelta può ingenerare una situazione di conflitto tra le due Camere, non utile per il buon esito del procedimento e per la legittimazione della seconda Camera.

2. L'art. 70 prevede tre tipologie di procedimenti: un procedimento che potremmo definire ordinario (per tutte le leggi), un procedimento "potenzialmente rafforzato" per alcune categorie di leggi (la legge elettorale per l'elezione del Senato, varie leggi che riguardano la competenza esclusiva dello Stato con particolare impatto sul territorio, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati UE), e un procedimento "potenzialmente rafforzato con termini ridotti" per i disegni di legge di cui all'art. 81 quarto comma.

Questi procedimenti si basano sul seguente modello: la Camera approva il disegno di legge e lo trasmette al Senato, il quale con determinate maggioranze e entro un determinato termine, può chiedere alla Camera di pronunciarsi sulle proposte di modificazioni. Su tali proposte, a sua volta, la Camera deve pronunciarsi entro un termine costituzionalmente previsto.

Ad esempio nel procedimento ordinario una volta che il disegno di legge è stato approvato dalla Camera, un terzo dei componenti del Senato entro 10 giorni può disporre di esaminare il progetto. Qualora decida di esaminarlo, il Senato ha 30 giorni di tempo per deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali proposte la Camera dei

¹ Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Siena.

Osservatorio sulle fonti

deputati *"si pronuncia in via definitiva"* entro 20 giorni. Nel procedimento "potenzialmente rafforzato", fermo restando le medesime modalità del riesame da parte del Senato e gli stessi termini *"la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti"*.

Nei disegni di legge di cui all'art. 81 (procedimento potenzialmente rafforzato con termini ridotti) la richiesta di riesame da parte del Senato può avvenire solo se il Senato la abbia approvata a maggioranza assoluta e entro soli 15 giorni dal momento della trasmissione del disegno di legge (mentre per gli altri procedimenti, come si è detto, vi erano 10 giorni per decidere se esaminarlo e 30 giorni per deliberare proposte di modificazione). Anche in questo caso la Camera può non conformarsi alle proposte di modificazione, deliberando a maggioranza assoluta.

Un quarto procedimento è poi previsto dall'art. 71 per i progetti di legge di iniziativa del Senato. Il Senato, infatti, può fare proposte di legge alla Camera, purché tali proposte siano approvate a maggioranza assoluta. In tale caso, recita la norma, *"la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data di deliberazione del Senato delle Autonomie"*.

Posto che in tutti i casi -salvo la iniziativa legislativa- la legge è già stata approvata dalla Camera al momento della "richiesta di riesame", si tratta di capire:

- a) che tipo di potere esercita il Senato, ed in particolare se si tratta di un potere di rinvio o di un potere di emendamento;
- b) la perentorietà o meno dei termini previsti in Costituzione e gli effetti dell'eventuale spirare di questi;
- c) la generale funzionalità di questi termini e il loro influsso nelle relazioni tra Camera e Senato.

3. Partendo dal primo punto occorre osservare che il procedimento "di riesame" appare diversamente configurato nel caso ordinario, rispetto ai procedimenti rinforzati. Nel primo caso, infatti, il potere del Senato costituisce una sorta di potere di proporre emendamenti, mentre nel secondo si tratta di un procedimento più complesso, assimilabile per certi versi ad un rinvio, superabile solo con una maggioranza qualificata.

In effetti nel primo caso la Camera deve pronunciarsi entro 20 giorni sulla proposta di modificazione e se tale proposta non è approvata la legge può essere promulgata.

Nel caso invece del procedimento rinforzato, la Camera dei deputati, recita la norma *"può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta"*. Secondo questa previsione, quindi, la Camera può o approvare il testo del Senato a maggioranza semplice, nel qual caso la legge può essere promulgata, oppure ri-approvare il testo della Camera a maggioranza assoluta, nel qual caso questo testo può essere promulgato (in questo caso è evidente che la proposta di modifica svolge la funzione di una richiesta di riesame della legge già approvata).

Nondimeno questo procedimento implica una ipotesi di "stallo": se infatti la Camera non approva il testo del Senato e non raggiunge la maggioranza assoluta sul proprio te-

Osservatorio sulle fonti

sto, la legge non può essere promulgata (questo stesso procedimento è previsto per le ipotesi relative all'art. 81).

4. Venendo al secondo punto vi è da chiedersi quale è l'effetto della previsione di termini sia per la proposizione delle modifiche, sia, per la Camera, per deliberare. La domanda pare legittima, perché alla previsione di molti termini la norma costituzionale non collega direttamente un effetto, un potere sostitutivo, un potere di "messa in mora" ecc. (come invece accade ad esempio nell'art. 72 relativo alla c.d. corsia preferenziale, laddove alla scadenza del termine il testo proposto dal Governo è posto in votazione) dunque dovrà valutarsi caso per caso se si tratta di termini con effetto decadenziale, perché collegati ad un obbligo, oppure di termini meramente acceleratori e dunque non perentori.

In generale i termini entro i quali il Senato deve proporre le modifiche sono certamente da qualificarsi come perentori, perché di natura decadenziale (se il potere non viene esercitato entro quel termine non può più essere esercitato). Ma vale lo stesso ragionamento per i termini entro i quali la Camera deve deliberare?

Si può presumibilmente ritenere che se la Camera non si pronuncia entro il termine la legge non può essere promulgata, e qualora lo fosse essa sarebbe illegittima, con conseguente dovere del Presidente della Repubblica di non procedere alla promulgazione.

Diverso pare invece il caso dell'art. 71 relativo alla iniziativa del Senato. Cosa significa che la Camera procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi? Si tratta di una legge immodificabile oppure può essere emendata? Se può essere emendata quale è il senso di un termine apparentemente decadenziale? Infine cosa accade se la Camera decide di approvarla passato quel termine, magari con emendamenti?

Le domande sono numerose, ma è comunque difficile pensare che la Camera non possa proporre emendamenti e che decorso il termine la legge eventualmente approvata sia costituzionalmente illegittima (non pare ragionevole pensare che la proposizione di una legge da parte del Senato impedisca alla Camera di deliberare sulla stessa materia). Ma allora la proposizione di termini in Costituzione, aventi efficacia non perentoria, rischia di introdurre elementi di incertezza sulla forza delle norme costituzionali.

5. Al di là delle questioni tecniche, e venendo all'ultimo punto, il vero problema è se questo modello riesce a garantire una migliore ponderazione della legislazione senza ritardare il procedimento legislativo (che sembra essere lo scopo di questi procedimenti) o se invece questi nuovi procedimenti rischiano di aggiungere incertezze, conflittualità, e modesto valore aggiunto al prodotto legislativo.

La questione è ovviamente complessa, si intreccia con la composizione ed il ruolo del Senato, ed è dunque difficile dare una risposta in poche righe.

In linea generale si può osservare che la tecnica della contrapposizione "secca" tra Camera e Senato, sposata dal testo di riforma (approvo o non approvo entro un termine) non favorisce le relazioni politiche, che hanno margini di fluidità necessari ed incompressibili. Per quanto ovvio, il procedimento legislativo non è un procedimento amministrativo, e la eccessiva contrapposizione produce sempre un vincente "politico" ed un

Osservatorio sulle fonti

perdente "politico", cosa che a sua volta influisce sulla legittimazione degli organi.

Dato che in questo caso il perdente politico appare già segnato (il Senato in questa composizione che forza ha per contrapporsi seccamente alla Camera elettiva?) è pensabile che dopo i primi rifiuti della Camera possa ingenerarsi una certa "disaffezione" da parte del Senato ad esercitare inutili competenze.

D'altra parte è forse pensabile che la Camera, direttamente rappresentativa, e che ha già approvato una legge, decida di modificarla su richiesta di un consesso di sindaci, presidenti di regione e tecnici? Anche questo appare difficile, perché la legge è già stata approvata e quindi sarebbe una evidente sconfessione di una scelta politica e di una maggioranza di governo che, si presume, prima di approvare una legge avrà effettuato riflessioni serie e approfondite.

Dunque alla fine il vero rischio – o forse si tratta di quanto voluto – è che la seconda Camera non serva ad alcunché, e che questi procedimenti non vengano neppure attivati. Ma allora non sarebbe sbagliato, e non vi sarebbe nulla di male (in un contesto di così elevato ridimensionamento delle Regioni), abbandonare una organizzazione falsamente bicamerale per accogliere *in toto* un modello che implicitamente è già monocamerale.