

# Osservatorio sulle fonti

## CHIAMALE, SE VUOI, SEMPLIFICAZIONI. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE AC 2613.

di *Emanuele Rossi*<sup>1</sup>

1. In relazione al disegno di legge AC 2613, nel testo approvato in prima lettura dal Senato in data 8 agosto 2014, vorrei dedicare alcune brevi considerazioni al tema della riforma del procedimento legislativo: tema strettamente connesso al superamento del bicameralismo paritario che la riforma si propone di realizzare. Premetto che concentrerò l'attenzione sull'analisi dei diversi procedimenti che si intendono introdurre, mentre non mi occuperò degli aspetti più propriamente interni all'approvazione dei disegni di legge nelle due Camere, cui si riferisce l'art. 12 del ddl, di riforma dell'art. 72 Cost.

Per inquadrare la portata delle attuali proposte, merita considerare brevemente i precedenti tentativi riformatori, e come essi intendessero riformare il procedimento in esame. Il progetto elaborato dalla Commissione D'Alema nella XIII legislatura prevedeva un bicameralismo costituito da Camere, elette direttamente dal corpo elettorale, differenziate per le funzioni ad esse attribuite (alla sola Camera dei deputati era attribuito il rapporto fiduciario con il Governo, mentre il Senato era concepito come una sorta di "Camera delle garanzie").

Quanto al procedimento legislativo, si prevedevano tre tipologie diverse, relative a: *a)* leggi bicamerali paritarie; *b)* leggi bicamerali non paritarie; *c)* leggi monocamerali.

Le prime, riguardanti materie specificamente elencate o previste, espressamente, da altre norme della Costituzione o da altre leggi costituzionali, richiedevano la doppia approvazione, secondo il modello attualmente previsto dall'art. 72 Cost.

Le leggi bicamerali *non paritarie* avrebbero riguardato alcune materie espressamente enumerate, sostanzialmente riferibili alla disciplina delle autonomie territoriali: la loro approvazione era rimessa alla Camera dei deputati, con la possibilità per il Senato (integrato per tale funzione da 200 consiglieri regionali, provinciali e comunali) di proporvi modifiche; la decisione finale veniva rimessa alla Camera.

Il terzo procedimento riguardava invece tutte le altre leggi, per le quali cioè la Costituzione o altre leggi costituzionali non avessero previsto un procedimento "bicamerale": esse avrebbero dovuto essere approvate dalla sola Camera dei deputati. Ma anche in relazione ad esse era prevista la facoltà per alcuni senatori (almeno un terzo dei componenti) di chiedere l'esame da parte del Senato.

Nella legislatura successiva, fu approvato il disegno di legge n. 2544, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 18 novembre 2005, sul quale - come noto - fu celebrato un referendum ai sensi dell'art. 138 della Costituzione nel giugno 2006 (referendum ove i voti contrari alla riforma furono nettamente prevalenti).

Sul versante delle funzioni del Parlamento, la proposta di legge costituzionale operava un netto mutamento di prospettiva rispetto al disegno costituzionale, in buona parte

---

<sup>1</sup> Professore di diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

# Osservatorio sulle fonti

conseguente alla trasformazione (in verità solo formale) del Senato come “Camera delle Regioni”. Veniva abbandonato il modello del bicameralismo paritario per differenziare le competenze delle due Camere: in particolare con riguardo al rapporto di fiducia con il Governo e alla partecipazione al procedimento legislativo.

Quanto in particolare a quest’ultimo aspetto, venivano individuati tre procedimenti principali, ma diversi rispetto a quelli di cui alla Commissione D’Alema. Potremmo distinguere così: *a)* leggi monocamerali Camera; *b)* leggi monocamerali Senato; *c)* leggi bicamerali.

In particolare: le leggi sub *a)* riguardavano le materie di *competenza esclusiva dello Stato*: l’approvazione di esse era di competenza della Camera dei deputati, con la possibilità per il Senato, entro trenta giorni dall’approvazione, di proporvi modifiche da trasmettere alla Camera, cui era rimessa la decisione definitiva.

Nelle materie di *competenza concorrente tra Stato e Regioni* si prevedeva un procedimento speculare al precedente: il Senato approva, la Camera può fare osservazioni, la decisione finale spetta al Senato.

Infine, per alcune materie specificamente individuate (mediante un’opera di “sottrazione” ai due elenchi appena richiamati), si prevedeva l’adozione del procedimento sub *c)*, di tipo bicamerale: e tuttavia, se dopo la prima votazione in ciascuna Camera il testo approvato non risulta identico (allorché cioè la seconda Camera modifichi il testo come approvato dall’altra), i Presidenti delle due Camere possono convocare, d’intesa tra loro, una commissione mista paritetica, «composta secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere», al fine di “proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee”.

A questi tre procedimenti “obbligatori” ne veniva affiancato un quarto come “eventuale”, quale possibile variante del procedimento *sub b)*: qualora infatti, in una delle materie riservate al Senato, il Governo ritenga “che proprie modifiche a un disegno di legge siano essenziali per l’attuazione del suo programma”, lo stesso può chiedere al Presidente della Repubblica che autorizzi il Primo Ministro a esporne le motivazioni in Senato; se tali modificazioni non sono accolte dal Senato entro trenta giorni, il disegno è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva.

In tutti i casi dubbi, secondo la proposta di legge, la decisione era rimessa ai Presidenti delle due Camere, eventualmente avvalendosi di un comitato paritetico composto da quattro deputati e da quattro senatori, tutti designati dagli stessi Presidenti di assemblea.

Nella XV legislatura, fu elaborato in sede parlamentare un provvedimento (conosciuto come “bozza Violante”), che costituiva il testo unificato adottato dalla I Commissione Affari Costituzionale della Camera dei Deputati come testo-base il 3 ottobre 2007: presentato in Aula, la sua discussione fu interrotta il 13 novembre 2007 per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Anche questo testo intendeva superare il bicameralismo paritario modificando la composizione del Senato in senso “federale”, con i senatori eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali tra i propri componenti (mediante dunque elezioni

# Osservatorio sulle fonti

di secondo grado). Di conseguenza, veniva modificato anche il procedimento legislativo, individuando, ancora una volta tre diversi procedimenti.

In primo luogo, un procedimento “bicamerale paritario”, previsto per casi limitati ed enumerati (leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali; leggi in materia elettorale, di organi di governo e di funzioni fondamentali degli enti locali; leggi su alcune materie di interesse regionale; leggi concernenti l’istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza e leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche).

In secondo luogo, un procedimento “a prima lettura Senato”, in relazione alle leggi contenenti i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e Regione: in base ad esso, l’esame in prima lettura è riservato al Senato, ma l’approvazione definitiva spetta alla Camera dei deputati (escludendosi ogni possibilità di “navetta”), la quale può modificare il testo approvato dal Senato federale a condizione che qualsiasi emendamento venga adottato a maggioranza assoluta dei componenti dell’Assemblea.

In tutti gli altri casi si adotta un procedimento “a prevalenza Camera”: i progetti di legge sono esaminati e approvati in prima lettura dalla Camera dei deputati; il testo è trasmesso al Senato federale della Repubblica, il quale ha la facoltà di esaminarlo, ma solo se ne faccia richiesta almeno un quinto dei suoi componenti. Se il Senato federale non avvii l’esame, o comunque non giunga ad ultimarlo entro il termine costituzionale, il procedimento di approvazione della legge si intende concluso ed approvato il testo della Camera. Qualora invece il Senato federale abbia approvato modifiche, il testo è sottoposto nuovamente all’esame della Camera dei deputati (solo sulle modifiche approvate dal Senato federale), che decide in via definitiva. In determinate materie di particolare interesse regionale, la Camera può ulteriormente modificare o respingere le modifiche del Senato solo a maggioranza assoluta dei componenti.

Nella XVI legislatura, fu approvato in prima lettura da parte del Senato un testo (A.S. 24) in data 25 luglio 2012, poi trasmesso alla Camera, che iniziò l’esame in commissione il 7 agosto 2012. L’iter non è proseguito a causa di divergenze politiche, e il disegno di legge è decaduto con la fine della legislatura.

Anche tale testo intendeva introdurre un Senato “federale”, sebbene le previsioni in ordine alle modalità di costituzione non segnavano una netta svolta in tal senso. Si confermava infatti il principio dell’elezione a suffragio universale e diretto dei senatori, con la previsione della partecipazione ai lavori del Senato federale di rappresentanti delle Regioni ai quali, tuttavia, non veniva attribuita la qualità di componenti del Senato.

Anche in questo caso si intendeva differenziare il procedimento legislativo, prevedendo tre tipologie differenti.

In primo luogo, leggi bicamerali, in materie specificamente individuate (materia costituzionale, elettorale, prerogative degli organi costituzionali e dei rispettivi componenti, delegazione legislativa, bilanci e consuntivi) nonché per la conversione dei decreti-legge ed in tutti i casi in cui la Costituzione prescrive una maggioranza speciale di approvazione.

# Osservatorio sulle fonti

In secondo luogo, leggi monocamerali di competenza del Senato, in materie di interesse regionale (specificamente individuate mediante rinvio a disposizioni costituzionali): con la possibilità per l'altra Camera di proporre modifiche entro termini ristretti e a maggioranza qualificata, ma con la previsione del voto finale da parte del Senato, che può accogliere o respingere le modifiche proposte.

Infine, leggi monocamerali di competenza della Camera, in tutte le altre materie, con procedimento speculare al precedente (ovvero possibilità del Senato di proporre modifiche entro termini ristretti e a maggioranza qualificata, ma con la previsione del voto finale da parte della Camera, che può accogliere o respingere le modifiche proposte).

2. Dunque, come può vedersi, la revisione del sistema parlamentare come disegnato dalla Costituzione vigente va di pari passo con la revisione del procedimento legislativo: e ciò risulta ovvio e coerente. E tuttavia il superamento dell'unitarietà del medesimo procedimento si deve misurare con la scelta delle modalità di differenziazione, sulle quali nel corso degli anni sono state avanzate diverse proposte.

Analizziamo dunque, alla luce di tali precedenti tentativi riformatori, le proposte che sono contenute nel ddl n. 2613.

L'esame deve concentrarsi sull'art. 10, che andrebbe a modificare l'art. 70 della Costituzione (che nella versione attuale, lo si ricorda, si limita a stabilire che "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere"): una modifica consistente, che farebbe passare detto articolo dalla sua scarna ed essenziale formulazione attuale (ristretta in un solo comma) ad un articolo formato da sei commi, ciascuno dei quali particolarmente complesso.

Come anche nelle precedenti proposte, l'unitarietà del procedimento legislativo verrebbe spezzata a vantaggio di tre e più procedimenti distinti.

Il primo di essi, enunciato dal primo comma, sarebbe di tipo bicamerale, così come attualmente configurato (ed infatti si manterrebbe la stessa formula iniziale dell'art. 70, aggiungendo ad essa un elenco di materie per le quali sarebbe richiesto detto procedimento).

Il secondo procedimento sarebbe invece di tipo monocamerale, con la competenza generale e finale attribuita alla Camera dei deputati, e la possibilità per il Senato di votare - entro trenta giorni dalla richiesta di esaminare il testo approvato - "proposte di modificazione", sulla quali la Camera si pronuncia in via definitiva. Tale procedimento potrebbe applicarsi ad ogni tipo di legge (non vi sono limiti specifici nel testo costituzionale): tranne, ovviamente, a quelle di cui al primo comma, per le quali è stabilito un procedimento di tipo bicamerale.

Il terzo procedimento costituirebbe una variante al precedente, prevedendo un ruolo rinforzato del Senato: in determinate materie che vengono specificamente individuate (e sulle quali tornerò), si prevede che la Camera può discostarsi dalle modificazioni proposte dal Senato soltanto mediante un voto espresso a maggioranza assoluta dei propri componenti. L'intento dovrebbe essere quello, si immagina, di rafforzare (seppur relativamente...) il parere e quindi il ruolo del Senato: e tuttavia molto dipenderà sia dalla legge elettorale che dalla composizione politica della Camera, come dirò in conclusione.

# Osservatorio sulle fonti

Il quarto procedimento riguarda infine i disegni di legge di cui all'art. 81, quarto comma della Costituzione ("Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo"), ove l'elemento di specificità rispetto ai procedimenti precedenti (secondo e terzo) è dato dall'obbligatorietà dell'esame del Senato; mentre non è del tutto chiaro l'esito di eventuali proposte di modifica approvate dal Senato. Il testo così espressamente stabilisce: "*Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano nelle medesime materie e solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti*". Il comma precedente, cui fa riferimento tale disposizione, riguarda il procedimento che prevede il voto della Camera a maggioranza assoluta: ma il combinato disposto risulta piuttosto oscuro. Al riguardo occorre precisare che il testo originario del Governo era chiaro: esso prevedeva infatti che "*Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti*". Il senso era dunque che, ferma restando l'obbligatorietà dell'intervento del Senato, la necessità della maggioranza assoluta nel voto della Camera vi sarebbe stata *soltanto* in presenza di un voto a maggioranza assoluta del Senato: in sostanza, si sarebbe stabilito che sulle leggi di bilancio e di rendiconto il Senato avrebbe potuto costringere la Camera ad un voto a maggioranza assoluta soltanto con un voto espresso anch'esso a maggioranza assoluta (mentre, nelle ipotesi del quarto comma, la maggioranza assoluta alla Camera è comunque richiesta a prescindere dal tipo di maggioranza ottenuta in Senato, ovviamente nell'eventualità in cui la Camera non intenda adeguarsi alle indicazioni del Senato).

Tuttavia se il testo del Governo aveva una sua linearità, il testo come approvato dall'assemblea getta un'ombra di difficile comprensione. La modifica, occorre segnalare, è il frutto di un emendamento presentato dal senatore Quagliariello (emendamento n. 10.446 approvato nella seduta del 7 agosto 2014), che aggiunge al testo originario, dopo le parole: «si applicano», le seguenti: «nelle medesime materie e». Purtroppo nel resoconto della stessa seduta non vengono riportati interventi utili a spiegarne la *ratio*, così che ogni sforzo deve concentrarsi sull'interpretazione. Il dossier predisposto dalla Camera dei deputati cerca di spiegare così: "Per quanto concerne tali disegni di legge (quelli di cui all'art. 81, quarto comma, Costituzione, *n.d.r.*), limitatamente – come specificato nel corso dell'esame in Assemblea presso il Senato – alle disposizioni riconducibili alle materie soggette a procedimento rinforzato di cui al comma quarto" ecc. Ove dunque, secondo tale ricostruzione, l'*intentio* della nuova formulazione è da individuare nella volontà di limitare la portata della previsione in questione soltanto a quelle disposizioni riconducibili alle materie di cui al comma quarto: in altri termini, all'interno della legge di bilancio e di rendiconto, si dovrebbero isolare quelle disposizioni che gravitano sulle materie indicate nel quarto comma dalle altre; per le prime, il voto finale della Camera deve essere a maggioranza assoluta; per le seconde, a maggioranza semplice.

Al di là della bontà in sé della soluzione, mi pare che la formulazione della disposizione sia alquanto oscura e ben lontana da quello che (forse) si voleva prevedere. Ma anche dando per buona la ricostruzione offerta dal dossier della Camera, mi pare che si impongano due considerazioni.

# Osservatorio sulle fonti

La prima: come è possibile che in atti che sono tipici, e che hanno una loro unitarietà (la legge di bilancio e la legge di rendiconto), sia possibile scindere disposizioni riguardanti certe materie da altre? Se infatti fosse corretta la ricostruzione operata, si dovrebbe immaginare che le votazioni differenti dovrebbero realizzarsi non in relazione all'atto (il disegno di legge) ma a singole disposizioni in esso contenute: con evidente complicazione ed anche confusione inevitabile.

In secondo luogo va ricordato come la legge di rendiconto si configuri come una legge in senso meramente formale, come tale non emendabile (“difficile è configurare un emendamento alle poste del rendiconto, dal momento che esso non fa altro che approvare, retrospettivamente, un quadro contabile già definito in tutti i suoi aspetti in sede governativa”: così Nicola Lupo). Mentre per la legge di bilancio, dopo la riforma realizzata con la legge costituzionale n. 1/2012 e la conseguente mancata riproposizione del terzo comma dell'art. 81 Cost., essa non va più considerata come meramente formale bensì “sostanziale”, attesa l'abolizione del divieto di introdurre, con essa, nuovi tributi e nuove spese.

**3.** Veniamo ora alle materie in relazione alle quali i suddetti procedimenti dovrebbero applicarsi.

Le leggi bicamerali (di cui, come si è detto, al primo comma del nuovo art. 70) dovrebbero riguardare le seguenti materie: *a)* leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali (per le quali detta previsione sembra avere soltanto valore dichiarativo, stante l'art. 138 Cost.); *b)* leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e di referendum popolare; *c)* leggi che danno attuazione all'art. 117, secondo comma, lett. *p)* (ovvero: in materia di ordinamento ecc. di Comuni e città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni); *d)* legge di cui all'art. 122, primo comma (ovvero sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ivi compresa la durata in carica e gli emolumenti); *e)* “negli altri casi previsti dalla Costituzione”. Tralascio considerazioni in merito ai primi punti di tale elenco (non senza rilevare, tuttavia la sovrapposizione tra materie di indubbio interesse regionale e locale ed altre che con esso non hanno a che vedere, quali la tutela delle minoranze linguistiche e la disciplina del referendum “nazionale”), per soffermarmi sulla norma di chiusura indicata per ultima, vale a dire “gli altri casi previsti dalla Costituzione”. Tra i quali sembra necessario ascrivere la previsione contenuta nel novellato art. 55, quinto comma (come modificato dall'art. 1 del disegno di legge), che occorre riportare: “*Il Senato della Repubblica (...) concorre, paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa*”. Tralasciando anche in questo caso il senso delle materie indicate mediante rinvio, occorre domandarsi se quest'ultima previsione costituisca uno dei “casi” cui fa rinvio l'art. 70, primo comma: ovvero, per dirla in altri termini, se le leggi di cui all'art. 29 e all'art. 32, secondo comma, Cost. debbano essere bicamerali. La risposta, a rigor di logica, mi parrebbe affermativa, dato che l'espressione “paritariamente” dovrebbe interpretarsi nel senso di

# Osservatorio sulle fonti

“procedimento bicamerale”, anche in considerazione del fatto che nessuno degli altri procedimenti previsti dovrebbe considerarsi come “paritario”. Se dunque così fosse, non è chiaro perché i due ambiti materiali indicati non siano inseriti nell’elenco dell’art. 70, ma se ne sia data una collocazione che sembra tendere a enfatizzare l’importanza di tali materie: con un apparente paradosso, dato dalla circostanza che il rinvio operato dall’art. 70 deve riferirsi alla norma generale sulle funzioni del Senato. Ed allo stesso tempo, occorre rilevare che se “*paritariamente*” deve intendersi come “*leggi bicamerali*”, la previsione dell’art. 55 si configura come una *sineddoche*, ovvero indicante una parte (le materie di cui agli art. 29 e 32, secondo comma) per il tutto (ovvero l’elenco di cui all’art. 70). Non vi è bisogno di dire che, anche in ragione di possibili dubbi applicativi che potrebbero sorgere, in sede di revisione sarebbe opportuno eliminare nell’art. 55 il riferimento alle due materie indicate, limitandosi in quest’ultima sede a stabilire che “il Senato concorre, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa”, e a trasferire il riferimento alle due materie (se proprio si vogliono mantenere) nell’art. 70, comma 1.

Le altre disposizioni verso cui dovrebbe operare il rinvio sarebbero le seguenti: la legge che regola le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato (art. 57, sesto comma); la legge che dispone le modalità di attuazione dei referendum popolari propositivi e di indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali (art. 71, terzo comma); le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (art. 80); le leggi che attribuiscono alle regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, terzo comma).

Dirò subito dopo le difficoltà in ordine alla distinzione tra procedimenti fondata su criteri “materiali”; in questa sede va sottolineata la mancata previsione di meccanismi “conciliativi” tesi ad evitare la navette tra le due Camere, sul modello previsto in altri ordinamenti e, ad esempio, nel disegno di legge costituzionale approvato nel 2005 (ove si prevedeva, lo si ricorda, la convocazione di una commissione mista paritetica nel caso di una prima votazione diversa tra le due Camere, al fine di proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee), così come la mancanza di criteri per risolvere eventuali questioni tra le due Camere in relazione alla natura del disegno di legge e quindi del procedimento legislativo da adottare. Per quest’ultima eventuale circostanza, nell’assenza di indicazioni contenute nel disegno di legge, dovranno soccorrere le norme dei regolamenti parlamentari (le quali già prevedono “intese” tra i due Presidenti, qualora sia posto all’ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso a quello di un progetto di legge già presentato: art. 78 RC e 51, terzo comma, RS) e la prassi, che verrà instaurata, di relazioni tra i Presidenti dei due rami del Parlamento, sebbene non siano da escludere difficoltà applicative e possibili differenti valutazioni da parte dei due presidenti.

4. Escluse dunque le leggi bicamerali, per tutte le altre la regola che si intende introdurre è quella del monocameralismo, con possibilità per il Senato di formulare proposte di modificazioni sulle quali si deve esprimere in via definitiva la Camera dei deputati. Per

# Osservatorio sulle fonti

quanto riguarda l'elenco delle leggi per le quali l'approvazione finale della Camera deve essere espressa a maggioranza assoluta, il terzo comma dell'art. 70 novellato prevede le materie di cui:

- a)* all'art. 114, terzo comma (ordinamento di Roma capitale);
- b)* all'art. 117, secondo comma, lett. *u)* (governo del territorio e protezione civile);
- c)* all'art. 117, quarto comma (leggi approvate per garantire l'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero l'interesse generale);
- d)* all'art. 117, quinto comma (legge che definisce le norme di procedura e le modalità di esercizio del potere sostitutivo relativamente alla partecipazione delle regioni alle fasi ascendente e discendente relativamente agli atti normativi dell'Unione europea);
- e)* all'art. 117, nono comma (legge che definisce i casi e le forme con cui le regioni possono concludere accordi con Stati ed enti territoriali ad altro Stato);
- f)* all'art. 118, quarto comma (legge che disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni in specifiche materie, individuate mediante rinvio all'art. 117);
- g)* all'art. 119, terzo comma (istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante);
- h)* all'art. 119, quarto comma, con esclusivo riguardo agli indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza per la distribuzione delle risorse finalizzate al finanziamento degli enti locali e delle regioni;
- i)* all'art. 119, quinto comma (legge con cui si destinano risorse aggiuntive e si effettuano interventi speciali a favore di determinati comuni, città metropolitane, regioni: vedi al riguardo quanto si dirà subito);
- l)* all'art. 119, sesto comma (legge con cui si determinano i principi generali per l'attribuzione di un patrimonio proprio a Comuni, Città metropolitane e Regioni);
- m)* all'art. 120, secondo comma (legge con cui sono definite le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e sono stabiliti i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni in caso di grave dissesto finanziario dell'ente);
- n)* all'art. 132, secondo comma (legge per consentire ai Comuni, che ne facciano richiesta, di essere staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra);
- o)* all'art. 81, sesto comma (legge che stabilisce il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni);
- p)* legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In merito a tale lungo elenco mi permetto di segnalare soltanto due aspetti.

Il primo riguarda la previsione sopra indicata sub *i)*, ovvero il riferimento all'art. 119, quinto comma. Tale rinvio contribuisce ad interpretare la disposizione rinviata nel senso che per realizzare quanto in esso previsto è necessaria una legge, mentre ciò non è chiaramente indicato nell'art. 119: tanto è vero che in dottrina si era sottolineata la differenza tra tale formulazione e quella precedente alla riforma del 2001, che invece faceva esplicito riferimento alla legge (mediante una previsione interpretata peraltro restrit-



# Osservatorio sulle fonti

tivamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 139/1972). In sostanza, con l'attuale previsione si introdurrebbe una (indiretta) riserva di legge nell'art. 119.

Il secondo riguarda la penultima previsione, richiamata sub *o*). L'attuale art. 81, sesto comma, prevede che la legge in questione debba essere approvata "a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera": ma l'art. 37, comma 6, lett. *c*) del disegno di legge modifica la previsione attuale, rendendo monocamerale la relativa legge. In sostanza, dunque, con la previsione che si vuole introdurre nulla si aggiunge a quanto già previsto, essendo la maggioranza assoluta già richiesta per l'approvazione della legge di cui al sesto comma dell'art. 81.

5. Un ulteriore (e diverso) procedimento è previsto per la conversione in legge dei decreti-legge, ai sensi del novellato art. 77 Cost. Tralasciando le altre previsioni della disposizione, ed in particolare su quelle contenenti limiti all'uso di tale fonte, è necessario in questa sede concentrare l'attenzione sul quinto comma, relativo alle modalità di esame e di approvazione parlamentare della legge di conversione.

La formulazione della disposizione è la seguente: "*L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo*". Consistenti sono i motivi di perplessità in ordine a tale formulazione.

Non sembra corretto, in primo luogo, il riferimento all'art. 70, il quale, come si è visto, prevede quattro procedimenti distinti: a quale tra essi deve considerarsi rivolto il rinvio? Dalla formulazione sembrerebbe escludersi che per la conversione in legge di un decreto-legge si ritenga necessaria una legge bicamerale (il riferimento a "proposte di modificazione" sembra indurre a tale esclusione), sebbene qualche dubbio possa residuare: forse sarebbe stato opportuno, se tale prospettiva si voleva escludere, che il rinvio fosse riferito al secondo comma dell'art. 70. A meno di non dover pensare che l'intento del legislatore di riforma fosse un altro: prevedere cioè un iter di conversione del decreto-legge differenziato a seconda della materia cui esso si riferisca, seguendo l'elenco indicato nell'art. 70. Se così fosse, la legge di conversione dovrebbe essere bicamerale o monocamerale (e in questo secondo caso con le diverse varianti previste), a seconda della materia sulla quale il decreto-legge insiste. Ma tale prospettiva sembra doversi escludere in ragione delle ulteriori indicazioni contenute nell'art. 77: con il che si conferma la valutazione di scarsa precisione della disposizione.

In secondo luogo, si prevedono termini diversi per l'esame del Senato: questo deve avvenire infatti entro trenta giorni dalla presentazione dei disegni di legge di conversione alla Camera. Intanto sarebbe stato opportuno prevedere l'obbligo del Governo di presentare il disegno di legge contemporaneamente alla Camera ed al Senato: non si capisce infatti come un termine che vale per il Senato debba decorrere dalla trasmissione all'altro ramo del Parlamento. E' auspicabile - al riguardo - che nella prassi, appena ricevuto il disegno di legge, il Presidente della Camera dei deputati ne trasmetta notizia al Presidente del Senato: ma una corretta previsione costituzionale non si dovrebbe basare soltanto sul rispetto di regole di buon comportamento istituzionale. Comunque, al di là

# Osservatorio sulle fonti

di tale profilo, la disposizione sembra *imporre*, in questi casi, un esame da parte del Senato (“*l’esame è disposto*”): a differenza di quello *eventuale* previsto dall’art. 70 (dal terzo comma in avanti). Peraltro, si tratterebbe di un obbligo senza sanzione: perché qualora il Senato omettesse di effettuare l’esame non si produrrebbe alcuna conseguenza.

Ma i motivi di perplessità aumentano consistentemente analizzando la parte successiva della disposizione di riforma. Vi si legge infatti che “*le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo*”. Qui vi è da capire innanzitutto a quale “testo” e quindi a quale “trasmissione” si intenda riferirsi. Se il riferimento fosse a quel testo e a quella trasmissione che la sintassi linguistica dovrebbe significare, vale a dire del disegno di legge di conversione, la previsione sarebbe del tutto priva di senso. Se ne dovrebbe dedurre, infatti, che il Senato ha trenta giorni per esaminarlo, ma dieci giorni per proporre modifiche: sarebbe facile ironia chiedersi cosa faranno i senatori nei venti giorni successivi ai primi dieci, quando essi potrebbero (o dovrebbero?) continuare ad esaminare il disegno di legge ma senza più proporre alcuna modifica. Siccome dunque occorre propendere per una interpretazione che dia un senso razionale alla disposizione (sforzo che in verità appare titanico), occorre ritenere (contro la lettera della legge) che questa “trasmissione del testo” non si riferisca alla trasmissione del testo del disegno di legge di conversione *presentato dal Governo*, bensì al testo del disegno di legge di conversione *approvato dalla Camera dei deputati*. In altri termini, si dovrebbe immaginare questo: che la Camera approva il disegno di legge di conversione (evidentemente, con ampio margine di anticipo rispetto ai sessanta giorni di vigenza), lo trasmette al Senato il quale, entro dieci giorni, approva delle modifiche che trasmette alla Camera affinché questa, sempre nel termine complessivo di sessanta giorni dall’emanazione del decreto-legge, approvi la legge di conversione.

Se così è, ed al di là di valutazioni sulla ristrettezza dei termini previsti, residua il dubbio sul senso della previsione precedente: che senso ha prevedere che il Senato ha trenta giorni per l’esame del decreto-legge? Non basta stabilire che esso, se vuole, può proporre modifiche entro dieci giorni dalla data di approvazione della Camera? Né si potrebbe far riacquistare un senso alla disposizione individuando l’obiettivo della riforma nell’attribuzione al Senato dell’obbligo di avviare l’esame del decreto-legge prima dell’approvazione da parte della Camera, dovendo invece attendere tale approvazione per proporre emendamenti; se anche così fosse, infatti, non soltanto non avrebbe senso imporre un obbligo siffatto, ma ancor meno senso avrebbe la previsione di un limite temporale (trenta giorni): se al trentunesimo giorno l’esame non fosse concluso, che succedrebbe?

Un ultimo dubbio: se la disciplina di conversione del decreto-legge fosse considerata propria, con riferimento cioè ad ogni decreto-legge e quindi indipendentemente dall’ambito materiale di intervento, essa dovrebbe applicarsi anche nell’ipotesi di materie “bicamerali” (di cui, cioè, all’art. 70 primo comma). Ma questo sarebbe inammissibile, perché consentirebbe di eludere la previsione “generale” di cui all’art. 70 mediante il ricorso ad un decreto-legge: ed allora, se ciò è vero, e considerato che non può esclu-

# Osservatorio sulle fonti

dersi che un decreto-legge intervenga anche su materie bicamerali, se ne dovrebbe trarre la conseguenza che anche il procedimento di cui al novellato art. 77 dovrebbe variare a seconda delle materie su cui interviene il decreto-legge (con ulteriore evidente complicazione complessiva: cui si aggiunge il problema delle difficoltà connesse agli atti normativi “misti”).

6. A completare il quadro, occorre ricordare brevemente l'ulteriore iter procedimentale che si intende introdurre, e che costituisce un elemento di novità per il nostro ordinamento, non direttamente connesso - a differenza degli altri - alla riforma del sistema bicamerale. Intendo riferirmi all'istituto del “voto a data certa”, previsto dall'art. 72, settimo comma, del testo in esame.

In base a tale previsione, escluse alcune materie nelle quali tale procedimento non può essere seguito (e tra queste tutte le leggi bicamerali previste nel primo comma dell'art. 70), si prevede la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera di deliberare che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, il testo proposto o in ogni caso quello su cui il Governo chiede di votare (“accolto”) è posto in votazione, articolo per articolo e con votazione finale: in tal caso i termini di cui all'art. 70, terzo comma, sono ridotti della metà.

Si tratta, come può notarsi, di un procedimento finalizzato a ridurre il ricorso alla decretazione d'urgenza: e come tale merita di essere considerato con attenzione e favore. Non si ravvisano, al riguardo, particolari problemi che dovrebbero sorgere in sede applicativa, dato che la formulazione del testo è abbastanza chiara; un problema si potrebbe porre con riguardo alla procedura mediante la quale il Governo indica il disegno di legge come “essenziale” per l'attuazione del proprio programma: ma si tratta di aspetti facilmente disciplinabili o in sede di regolamenti parlamentari ovvero di disciplina sull'organizzazione interna del Governo.

Per quanto riguarda infine le conseguenze dell'adozione di tale procedura sugli altri procedimenti, l'ultima parte della previsione stabilisce una diminuzione della metà dei termini previsti dall'art. 70, terzo comma: in sostanza, il termine entro il quale il Senato può disporre di esaminare un disegno di legge approvato alla Camera si riduce da dieci a cinque giorni; quello entro il quale il Senato può deliberare proposte di modificazioni al testo si riduce da trenta a quindici giorni.

Da segnalare infine che rimarrebbe prevista in Costituzione la possibilità di procedimenti abbreviati per i quali sia prevista l'urgenza: possibilità (evidentemente ritenuta di scarsa efficacia) che dovrebbe essere considerata alternativa alla nuova, e probabilmente utilizzabile soltanto per disegni di legge non governativi.

7. Alcune brevi considerazioni finali sul quadro che emerge.

In primo luogo, sul piano procedurale e delle fonti, la riforma (qualora ovviamente approvata in via definitiva) richiederà, per essere applicabile, una modifica dei regola-

# Osservatorio sulle fonti

menti parlamentari, sia del Senato che della Camera. L'art. 72, sesto comma, che si intende introdurre, richiama espressamente questa necessità per il Senato (*“Il regolamento del Senato disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera ai sensi dell'art. 70, terzo comma”*); ma è evidente che anche il regolamento della Camera richiederà adeguamenti.

Per il Senato si tratterà di definire in primo luogo il modo con cui sarà deliberata la richiesta di esame dei disegni di legge approvati dalle Camere: la formulazione di riforma prevede al riguardo una richiesta di almeno un terzo dei componenti il Senato (ovvero 34 senatori su 100), richiesta che dovrà essere approvata dall'Assemblea (a maggioranza semplice) entro dieci giorni dalla trasmissione da parte del Presidente della Camera. Dopo di che lo stesso regolamento dovrà definire le procedure per la formulazione delle “proposte” di modificazione, per il loro esame e per la loro approvazione (a maggioranza assoluta quando richiesta): da segnalare al riguardo che l'espressione “proposte” non significa – almeno in via esclusiva - “emendamenti”, e che pertanto la deliberazione del Senato potrebbe anche avere la forma di un parere o di altro. In ogni caso, il disegno di legge prevede che l'esame del Senato deve concludersi entro trenta giorni dalla data della precedente delibera (e non invece, come peraltro potrebbe sembrare, dalla scadenza dei dieci giorni precedenti). Per quanto riguarda la Camera, invece, nulla dovrebbe essere modificato in ordine alla prima approvazione (salvo i necessari adeguamenti formali), mentre per quella successiva (eventuale), si dovranno definire modalità e termini dell'esame delle proposte del Senato, con differenze procedurali se tali proposte avranno la forma di emendamenti ovvero di suggerimenti, auspici, indirizzi o altro. In particolare si tratta di valutare se mantenere l'attuale formulazione dell'art. 70 RC, il quale stabilisce che “I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera”. Al riguardo si potrebbe porre il problema, emerso in contesti diversi, della possibilità del Senato di riconsiderare eventuali parti “nuove” della legge, inserite dalla Camera in sede di seconda approvazione, con possibili riedizioni delle note vicende in merito alla novità/non novità della legge emerse nella vigenza dell'art. 127 Cost. pre-riforma del 2001 con riguardo alle leggi regionali.

In secondo luogo, occorre segnalare che il disegno di legge in questione introduce, per definire quale dei diversi procedimenti legislativi occorre seguire, criteri non soltanto di tipo formale (leggi costituzionali, leggi di bilancio, ecc.), bensì anche di tipo sostanziale, ovvero in relazione alle materie sulle quali il disegno di legge interviene. Ciò può porre, come è evidente, problemi di non immediata soluzione nel caso di disegni di legge (che potrebbero essere molti) incidenti su più materie: se poi queste materie sono genericamente identificate (esempio emblematico quelle individuate mediante il rinvio all'art. 29 Cost.), il rischio di divergenti valutazioni, che potrebbero anche generare conflitti tra Camera e Senato, sembra quasi inevitabile. Ed in tale contesto la mancata previsione, già segnalata, di procedure di intesa o di modalità di soluzione delle eventuali controversie non giova certamente alla corretta applicazione delle previsioni che si intendono introdurre.

# Osservatorio sulle fonti

Ed ancora, occorre ribadire quanto già accennato circa le reali differenze tra i procedimenti che si vorrebbero introdurre. Escludendo infatti il primo (leggi bicamerali), la differenza tra gli altri si fonda prevalentemente sul (secondo) voto a maggioranza della Camera dei deputati: se cioè questo deve essere assunto a maggioranza assoluta ovvero a maggioranza semplice. Si tratta di una differenza che potrebbe anche risultare di un qualche significato a seconda della composizione politica della Camera, ma che - con un sistema elettorale che assegna la maggioranza assoluta dei seggi alla coalizione (o addirittura alla lista) vincente - sembra perdere tutto o quasi il suo valore sostanziale. E che in ogni caso non pare sufficiente, in un rapporto tra costi e benefici, a giustificare i rischi di incertezza e di potenziali conflitti che l'approvazione della riforma sul punto potrebbe far sorgere.

Infine, tornando ai precedenti tentativi riformatori richiamati all'inizio, il quadro complessivo che emerge dal disegno di legge in esame sembra avvicicabile, più degli altri, alla proposta della Commissione D'Alema: mentre negli altri progetti indicati, infatti, era previsto - tra gli altri - un procedimento legislativo "a prevalenza Senato" (nel senso di leggi o monocamerali del Senato, ovvero di legge a prima lettura Senato), nel presente disegno di legge, come in quello della XIII legislatura, ogni procedimento è incentrato sulla Camera dei deputati (salva, ovviamente, l'ipotesi delle leggi bicamerali), con un ruolo limitato del Senato. Tale indebolimento forte del ruolo del Senato è, in buona parte almeno, conseguenza dei criteri che ne definiscono la composizione: e tuttavia deve far riflettere il passaggio che sembra realizzarsi - almeno per quanto riguarda il procedimento legislativo - da un bicameralismo paritario ad un sostanziale monocameralismo.