

Osservatorio sulle fonti

BREVI OSSERVAZIONI DI TECNICA NORMATIVA SUL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA L'8 AGOSTO 2014

di *Saulle Panizza*¹

1. La fine dell'esperienza del Governo Letta e la nascita del Governo Renzi hanno determinato, in ordine al tema della revisione costituzionale, un netto mutamento di prospettiva, anche in relazione all'esperienza che aveva caratterizzato, solo pochi mesi prima, gli inizi della XVII legislatura (gruppi di saggi, istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, commissioni di esperti, consultazione pubblica sulle riforme, ecc.)².

Ciò si è tradotto, in particolare, in data 12 marzo 2014, in una bozza di disegno di legge costituzionale intitolato "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione".

Il testo si riferiva a 44 articoli della Parte II, relativi ai Titoli I, II, III, V, VI, più, si osservava, un necessario coordinamento con l'art. 48 Cost. (Circoscrizione estero da limitare alla sola Camera dei deputati), nonché una disciplina transitoria. Il contenuto di quest'ultima, peraltro, era indicato in maniera soltanto sommaria, prevedendosi "tra [le altre], le norme necessarie, in prima applicazione, per l'elezione dei membri di diritto dell'Assemblea delle autonomie". In ordine ai 44 articoli oggetto di modifica, in due casi si trattava di una vera e propria soppressione: l'art. 58, relativo all'elezione dei senatori e l'art. 99, riguardante il CNEL.

Dal punto di vista del *drafting*, la bozza presentava alcune imprecisioni, in parte fisiologiche trattandosi di una primissima stesura. Capitava così che nel testo, per come pubblicato, venissero ad es. riprodotti, tra gli altri, anche gli artt. 75 e 76, che però non erano oggetto di alcuna proposta di modifica (non comprendendosi, pertanto, la ragione dell'inserimento), o che vi fossero alcune imperfezioni di tipo grafico e stilistico³.

A distanza di meno di tre settimane, anche a seguito delle reazioni suscitate, il 31 marzo 2014 si è avuta l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un ulteriore testo, contenente una serie di modifiche rispetto al primo pubblicato sul sito del Governo⁴.

¹ Professore di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pisa.

² Le tappe che hanno condotto alla nascita del nuovo Esecutivo sono riassunte nel dossier a cura di L. SPADACINI, *Dalla crisi del Governo Letta alla formazione del Governo Renzi*, che può leggersi in *Osservatorio costituzionale Aic*, n. 1/2014; v. anche G. M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, *ibid.* Sulle vicende iniziali della legislatura, con particolare riferimento al tema delle riforme costituzionali, si veda, volendo, S. PANIZZA, *Il procedimento di revisione costituzionale nell'attuale legislatura*, in www.dirittifondamentali.it, 28 maggio 2014.

³ Nell'art. 61, secondo comma, mancava, ad es., un grassetto (nella "e" di "precedente"); nell'art. 117, quarto comma, vi era un refuso ("all'istruzione e la formazione professionale" anziché, verosimilmente, "all'istruzione e alla formazione professionale" ovvero "all'istruzione e formazione professionale"), ecc.

⁴ Volendo provare a rinvenire le ragioni alla base dei cambiamenti, si può osservare che nel lasso di

Osservatorio sulle fonti

Si riscontrava, in primo luogo, un diverso titolo del disegno di legge costituzionale, in cui era dato ora ritrovare (tra la riduzione del numero dei parlamentari e la soppressione del CNEL) il riferimento anche al “contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni”, che risulta essere, com’è noto, un motivo ricorrente delle linee ispiratrici dell’azione di riforma intrapresa dall’attuale Esecutivo, ai vari livelli.

Da notare, poi, come nel passaggio dall’una all’altra bozza abbiano subito modifiche (ben) 17 articoli: 55, 57, 59, 65, 66, 70, 71, 72, 74, 77, 80, 117, 118, 119, 122, 126, 135. In due casi la modifica segnava, per così dire, un “ritorno” al testo attualmente vigente della Carta. E’ quanto si verificava, in primo luogo, per l’art. 59, sugli *ex* Presidenti della Repubblica e, in secondo luogo, per l’art. 65, primo comma, in ordine ai casi di inleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di deputato o di senatore (nella versione del 12 marzo ci si riferiva ai componenti dell’Assemblea delle autonomie e non ai senatori, per la differente denominazione dell’organo originariamente prevista).

Rimanevano alcune imprecisioni attinenti al *drafting*: in primo luogo, nel testo continuava inspiegabilmente a essere riprodotto l’art. 75, che però non era oggetto di alcuna proposta di modifica (mentre non veniva più previsto l’art. 76, presente, come ricordato, nella bozza del 12 marzo); nell’art. 80 e nell’art. 122 comparivano notazioni di rinvio, evidentemente inserite per ragioni di comodità, ma estranee al contenuto normativo dell’articolo.

2. A circa una settimana di distanza dall’ultima bozza prodotta, l’8 aprile 2014 è stato ufficialmente comunicato alla presidenza del Senato il d.d.l. cost. n. 1429 a firma del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per le riforme.

Anche per questo testo si possono svolgere alcune considerazioni di inquadramento e di struttura, a cominciare dalla Relazione al disegno di legge costituzionale.

Di essa merita segnalare, in primo luogo, come vi siano due passaggi in cui sembra preannunciarsi una apertura da parte dell’Esecutivo ad accogliere soluzioni diverse da quelle che pure sono prospettate e sostenute nell’articolato che viene presentato.

Nel primo caso (p. 6), la Relazione, dopo aver enunciato il senso della nuova composizione prevista per il Senato delle autonomie (avente un ruolo di raccordo tra lo Stato e le Autonomie e di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale), che “appare difficilmente conciliabile, ad avviso del Governo, con l’opzione dell’elezione diretta a suffragio universale dei senatori”, dichiara una disponibilità a valutare per il Senato “una rappresentanza territoriale ancorata alla densità demografica di ciascuna regione, purché la stessa sia modulata in modo tale da salvaguardare l’impianto complessivo di politica costituzionale sotteso al progetto di riforma”.

Nel secondo caso (p. 15), la Relazione dà conto della limitazione alla sola Camera dei deputati delle competenze in materia di deliberazione dello stato di guerra, conces-

tempo in considerazione il Governo è parso volersi confrontare, in particolare, con i rappresentanti delle autonomie territoriali in ordine alla riforma del Senato e del Titolo V. A testimonianza di ciò possono leggersi i comunicati sul sito del Governo degli incontri del 20 marzo con le Regioni e con i Comuni, nonché le posizioni e i documenti espressi in quei giorni dalle rappresentanze degli enti (www.regioni.it e www.anci.it).

Osservatorio sulle fonti

sione con legge dell'amnistia e dell'indulto, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e disposizione di inchieste su materie di pubblico interesse. Tuttavia, con riguardo all'ultimo profilo, si osserva che l'esclusione del potere di inchiesta in capo al Senato delle Autonomie potrebbe essere rivista, nel senso di un suo eventuale mantenimento "limitato agli ambiti di competenza propri delle regioni e dei comuni"⁵.

Da segnalare, infine, sempre con riguardo alla Relazione, come vi sia un riferimento errato (a p. 10), laddove, in apertura dell'illustrazione del contenuto del disegno di legge, si dice testualmente che esso modifica 44 articoli della Costituzione, quando invece si sarebbe trattato di 45 articoli complessivi: uno della Parte I e 44 della Parte II.

Se poi dalla Relazione si passa alla struttura dell'articolato, si possono avanzare alcune osservazioni.

I primi 31 articoli, ricompresi in cinque capi (rispettivamente per il Titolo I, il Titolo II, il Titolo III, il Titolo V e il Titolo VI della Parte II), apportano modifiche a 31 articoli della Costituzione (uno per ciascuno).

La scelta governativa è stata poi quella di affidare al solo art. 32 del disegno di legge costituzionale (il primo dei quattro articoli inseriti nel Capo VI, contenente le "disposizioni finali") il compito di indicare le disposizioni – autodefinitive "conseguenziali e di coordinamento" – degli ulteriori quattordici articoli della Carta che subiscono una qualche forma di modifica: si tratta degli artt. 48, 58, 59, 61, 62, 64, 73, 81, 87, 120, 121, 122, 132 e 133 Cost.

Partendo dai primi 31 articoli, contenuti nei Capi da I a V, si può subito osservare, da un punto di vista formale e stilistico, una marcata disomogeneità nelle rubriche utilizzate: alcune di esse sono, per così dire, sostanziali, nel senso che si riferiscono al contenuto normativo della disposizione costituzionale, altre invece appaiono di tipo "formale", nel senso che si limitano a specificare a quale articolo della Costituzione viene apportata modifica.

Appartengono al primo gruppo i seguenti articoli: 1 (*Funzioni delle Camere*), di sostituzione dell'art. 55 Cost.; 2 (*Composizione ed elezione del Senato delle Autonomie*), di sostituzione dell'art. 57 Cost.; 3 (*Durata della Camera dei deputati*), di sostituzione dell'art. 60 Cost.; 4 (*Titoli di ammissione dei componenti del Senato delle Autonomie*), di modificazione dell'art. 66 Cost.; 5 (*Vincolo di mandato*), di sostituzione dell'art. 67 Cost.; 6 (*Prerogative dei parlamentari*), di modificazione dell'art. 68 Cost.; 7 (*Indennità parlamentare*), di modificazione dell'art. 69 Cost.; 8 (*Procedimento legislativo*), di sostituzione dell'art. 70 Cost.; 9 (*Iniziativa legislativa*), di inserimento di un comma nell'art. 71 Cost., dopo il primo; 11 (*Rinvio delle leggi di conversione*), di modificazione dell'art. 74 Cost.; 12 (*Disposizioni in materia di decretazione d'urgenza*), di modificazione dell'art. 77 Cost.; 13 (*Deliberazione dello stato di guerra*), di sostituzione dell'art. 78 Cost.; 14 (*Leggi di amnistia e indulto*), di modificazione dell'art. 79, primo comma, Cost.; 15 (*Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali*), di modificazione dell'art. 80 Cost.; 16 (*Inchieste parlamentari*), di modificazione dell'art. 82, pri-

⁵ Precisando, tuttavia, che "in tal caso si porrebbero problemi non trascurabili d'individuazione di tali ambiti, anche al fine di evitare che l'esercizio del potere non interferisca con lo svolgimento dell'indirizzo politico e non incida su materie ad esso strettamente attinenti".

Osservatorio sulle fonti

mo comma, Cost.; 18 (*Disposizioni in tema di elezione del Presidente della Repubblica*), di modificazione dell'art. 85 Cost.; 19 (*Esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica*), di modificazione dell'art. 86 Cost.; 20 (*Scioglimento della Camera dei deputati*), di sostituzione dell'art. 88, primo comma, Cost.; 21 (*Fiducia al Governo*), di modificazione dell'art. 94 Cost.; 23 (*Soppressione del CNEL*), di abrogazione dell'art. 99 Cost.; 24 (*Abolizione delle Province*), di modificazione dell'art. 114 Cost.; 29 (*Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali*), di modificazione dell'art. 122, primo comma, Cost.; 30 (*Soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*), di modificazione dell'art. 126, primo comma, Cost.; 31 (*Elezione dei giudici della Corte costituzionale*), di modificazione dell'art. 135 Cost.

Appartengono al secondo gruppo gli articoli 10 (*Modificazioni all'articolo 72 della Costituzione*), 22 (*Modificazioni all'articolo 96 della Costituzione*), 25 (*Modificazioni all'articolo 116 della Costituzione*), 26 (*Modificazioni all'articolo 117 della Costituzione*), 27 (*Modificazioni all'articolo 118 della Costituzione*), 28 (*Modificazioni all'articolo 119 della Costituzione*).

Si presenta come peculiare in questo contesto, e non inseribile a rigore in nessuno dei due gruppi, l'art. 17 del disegno di legge costituzionale in questione, dal momento che la rubrica presenta contemporaneamente aspetti formali e sostanziali, recitando “*Modificazioni all'articolo 83 della Costituzione in tema di delegati regionali*”.

A seguire, con riguardo al Capo VI del disegno di legge costituzionale, appare in primo luogo generica e non del tutto precisa la rubrica. Essa si riferisce alle “disposizioni finali”, quando in realtà gli articoli contemplano, per espressa indicazione della rispettiva rubrica, disposizioni “conseguenziali e di coordinamento” (art. 32), transitorie (art. 33), finali (art. 34), oltre a quelle relative all'entrata in vigore (art. 35)⁶.

In secondo luogo, come già accennato, si presenta come problematica la previsione dell'art. 32, contenente le disposizioni di modifica – asseritamente “conseguenziale e di coordinamento” – di quattordici (altri) articoli della Costituzione oltre i trentuno modificati dai primi 31 articoli del disegno di legge costituzionale in parola. Intanto ciò comporta che l'art. 32 consti di ben 15 commi, 14 dei quali modificano (secondo relazioni di sostituzione, abrogazione o soppressione) quattordici articoli della Costituzione, mentre uno (il comma 10) modifica la rubrica del Titolo V della Parte II della Costituzione, sostituendo alle “Province” le “Città metropolitane”. Inoltre, se nella maggioranza dei casi è dato rinvenire abbastanza agevolmente l'implicito rinvio all'articolo o agli articoli (per come) modificati dai primi 31 articoli del disegno di legge costituzionale la cui approvazione fungerebbe da base e presupposto, giustificando quelle dell'art. 32 come modifiche “conseguenziali e di coordinamento”, vi è almeno una ipotesi in cui ciò appare dubbio o, comunque, più dubbio⁷.

⁶ La rubrica del Capo VI avrebbe potuto, quanto meno, fare riferimento alle “disposizioni transitorie e finali”, sulla falsariga, peraltro, della struttura della Costituzione vigente. In ogni caso, anche a voler considerare il termine “finali” come idoneo a raggruppare le varie disposizioni collocate “in fine” a un testo normativo, mal si giustifica, allora, l'adozione dello stesso termine per la rubrica di una sola delle disposizioni in esso contenute (art. 34, “Disposizioni finali”).

⁷ Si tratterebbe, a giudizio di chi scrive, della previsione contenuta nell'art. 32, quinto comma, del

Osservatorio sulle fonti

Tutto ciò, peraltro, a prescindere dalla questione se possano considerarsi come modifiche meramente consequenziali e di coordinamento (cosa su cui chi scrive nutre qualche dubbio) abrogazioni di commi, quando non di interi articoli, della Costituzione (come sarebbe il caso dell'art. 58 Cost. ad opera dell'art. 32, secondo comma, del disegno di legge costituzionale).

Quanto all'art. 33, contenente le disposizioni transitorie, una osservazione merita, in particolare, il nono comma, a tenore del quale “i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica quali membri del Senato delle Autonomie”. Secondo il disegno riformatore (art. 57 Cost. come modificato dall'art. 2 del disegno di legge costituzionale e art. 32, terzo comma, del disegno di legge costituzionale), nel Senato delle Autonomie rimarrebbero con una carica a vita, a regime, i soli *ex* Presidenti della Repubblica, ma questo non per il primo periodo, peraltro indeterminato, allorché l'incarico vitalizio varrebbe anche per chi è senatore a vita alla data di entrata in vigore della legge costituzionale di riforma. Con l'evidente disarmonia data dalla potenziale compresenza, nel medesimo organo, di cittadini che, pur in virtù dei medesimi “altissimi meriti”, si vedrebbero conferiti chi un incarico a vita chi un incarico settennale.

Quanto all'art. 34, contenente le disposizioni finali, non si può non osservare come sia di non facile spiegazione la collocazione in esso del secondo comma, a tenore del quale “non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali”. A meno di non dover rinvenire nel successivo art. 35, sull'entrata in vigore, la ragione di tale scelta. Le sole disposizioni di immediata applicazione sono infatti individuate negli artt. 23, 29 e 34, relative alla soppressione del Cnel e al suo commissariamento, oltre che alla limitazione degli emolumenti dei componenti degli organi regionali, unitamente al divieto di corrispondere rimborsi ai gruppi politici presenti nei consigli regionali, con il che torna alla ribalta il messaggio di contenimento dei “costi della politica”, già ricordato.

3. A partire dal testo governativo, in data 8 agosto 2014 è intervenuta la approvazione, in sede di prima deliberazione, da parte del Senato, del disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzio-

disegno di legge costituzionale in questione, il quale dispone l'abrogazione dell'art. 62, terzo comma, Cost. Quest'ultimo, come noto, sancisce la convocazione di diritto di una delle due Camere quando si riunisce l'altra in via straordinaria, a mente del comma che precede. Non pare, infatti, così pacifica la natura “consequenziale” o “di coordinamento” di tale previsione: la consequenzialità *sic et simpliciter* rispetto all'abbandono del bicameralismo paritario appare quanto meno dubbia, alla luce delle funzioni comunque spettanti al Senato delle Autonomie; né si intuisce la (eventuale) *ratio* di coordinamento, che sembrerebbe semmai da doversi effettuare alla luce della disarmonia che si determina nel corpo dell'art. 62 Cost., dal momento che l'istituto della convocazione in via straordinaria continuerebbe a essere previsto per entrambe le assemblee di cui si compone il Parlamento.

Osservatorio sulle fonti

ne”⁸.

Pur con alcune modifiche di rilievo nei contenuti, il testo mantiene la struttura di fondo di cui al disegno di legge costituzionale n. 1429, prima esaminato.

Rimane, in particolare, la struttura in sei Capi, i primi cinque destinati ad apportare modifiche a disposizioni contenute nei Titoli I, II, III, V e VI della Parte II della Costituzione, il sesto contenente le disposizioni finali.

Nei primi cinque Capi sono ora contenuti 36 articoli, i quali apportano modifiche a 37 articoli della Costituzione (uno per ciascuno, ad eccezione dell’art. 13, il quale modifica contemporaneamente gli artt. 73 e 134 Cost.).

L’art. 37, contenuto nel Capo VI, si articola in 13 commi e modifica 12 articoli della Costituzione e la rubrica del Titolo V della Parte II. Dei 12 articoli modificati dall’art. 37, peraltro, 3 subiscono (già) modifiche da parte di articoli contenuti nei Capi precedenti, con la conseguenza che gli articoli della Costituzione vigente che sarebbero modificati in caso di approvazione definitiva del progetto di revisione sono complessivamente 46 (uno della Parte I, l’art. 48, tutti gli altri della Parte II).

Non si riproporranno, qui, le osservazioni già svolte con riferimento all’articolato governativo che appaiono in sostanza riproponibili anche con riguardo al testo licenziato in prima lettura dal Senato (disomogeneità delle rubriche utilizzate all’interno del disegno di legge costituzionale⁹, parziale incoerenza della rubrica del Capo VI rispetto alle disposizioni ivi contenute, perplessità sulla scelta di un unico articolo collocato nel Capo finale e contenente tutte le disposizioni c.d. “conseguenziali e di coordinamento”).

Si avvanzeranno, invece, a seguire, alcuni dubbi e brevi considerazioni su talune disposizioni del testo approvato che, almeno a una prima lettura, paiono presentare criticità dal punto di vista della stesura (anche a seguito dei passaggi occorsi), sotto il profilo del *drafting* normativo ovvero della sistematica e del coordinamento tra loro o con il testo della Costituzione in ipotesi risultante dall’opera di revisione.

Una prima questione riguarda quello che risulterebbe essere il nuovo art. 55 Cost.¹⁰.

⁸ Tanto il percorso in commissione quanto quello in Aula sono risultati particolarmente accesi, come è agevole ricostruire anche dalla cronaca sui quotidiani del periodo. La posizione dei vari schieramenti politici in esito al dibattito si può ricavare dalle dichiarazioni di voto finale, di cui al resoconto stenografico della seduta dell’8 agosto 2014, in cui si registrano altresì numerosi interventi in dissenso rispetto ai gruppi parlamentari di appartenenza. Il raffronto tra Costituzione vigente, testo del Governo, testo della Commissione Affari costituzionali e testo approvato dal Senato in prima lettura è contenuto nell’apposito dossier predisposto dal Servizio studi del Senato (agosto 2014, n. 161 – nuova edizione).

⁹ I primi 36 articoli, contenuti nei Capi da I a V, presentano, infatti, una marcata disomogeneità nelle rubriche utilizzate: alcune sostanziali, nel senso che si riferiscono al contenuto normativo della disposizione costituzionale (artt. 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 34, 35), altre invece di tipo “formale”, nel senso che si limitano a specificare a quale articolo della Costituzione viene apportata modifica (3, 5, 6, 12, 13, 14, 15, 26, 29, 30, 31, 32, 33). Rimane peculiare l’art. 21 del testo in esame, dal momento che la rubrica presenta contemporaneamente aspetti formali e sostanziali, recitando “*Modifiche all’articolo 83 della Costituzione in materia di delegati regionali e di quorum per l’elezione del Presidente della Repubblica*”.

¹⁰ Senza qui soffermarsi sui possibili effetti del nuovo secondo comma (“Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l’equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza”) in riferimento all’interpretazione e all’applicazione dell’art. 51 Cost. (come modificato dalla l. cost. n.

Osservatorio sulle fonti

La formulazione del comma 5, frutto di un emendamento approvato nonostante la contrarietà del Governo, è tale da produrre una oggettiva difficoltà dal punto di vista linguistico e interpretativo. La concorrenza del Senato alla funzione legislativa – “paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione” – costringerà verosimilmente (i linguisti e) i giuristi a una non semplice opera di individuazione del contenuto precettivo¹¹.

Una seconda questione attiene a quello che risulterebbe essere il nuovo art. 64 Cost. Nel passaggio dal testo della Commissione a quello approvato dall’Aula è stata volta al plurale la previsione di garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari ad opera dei regolamenti delle Camere (non più solo, dunque, ad opera del regolamento della Camera dei deputati). Si tratta di una previsione che non appare di agevole coordinamento con la nuova composizione del Senato quale prevista nel disegno riformatore, vale a dire di una assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali, all’interno della quale non senza qualche difficoltà si potrà ragionare di minoranze, almeno nel senso in cui più tradizionalmente ci si riferisce ad esse all’interno di assemblee parlamentari. Il tutto pare essere in sostanza demandato alla attuazione che ne verrà data in sede di riscrittura dei regolamenti parlamentari.

Una ulteriore questione riguarda quello che risulterebbe essere il nuovo art. 70 Cost., relativo al procedimento legislativo. A destare qualche dubbio di coerenza interna è il terzo comma, il quale disciplina il potere del Senato di esaminare i disegni di legge approvati dalla Camera (fuori dai casi di esercizio collettivo della funzione legislativa). Rispetto ai testi del Governo e della Commissione, quello approvato in prima lettura ha visto l’eliminazione di uno dei termini previsti, quello entro il quale la Camera è chiamata a pronunciarsi in via definitiva a seguito delle proposte di modifica eventualmente deliberate dal Senato. Ciò appare singolare e non facilmente armonizzabile nella logica che caratterizza il comma in questione, per il resto apparentemente ispirato a una scansione puntuale dei vari passaggi, volta a consentire di pervenire in tempi rapidi alla pronuncia in via definitiva e alla conseguente promulgazione. L’eliminazione dell’obbligo per la Camera di pronunciarsi in via definitiva entro un termine prefissato espone, infatti, la conclusione del procedimento a una assoluta indeterminatezza¹².

Un vero e proprio errore sembra poi quello occorso con riguardo al futuro art. 73 Cost., forse anche in conseguenza della scelta contenuta nel disegno di legge costituzionale di fare oggetto di modifiche l’articolo in questione ad opera di due differenti disposizioni¹³. L’art. 13, comma 1, del disegno di legge costituzionale dispone la sostituzione

1/2003), oltre che dell’art. 3 Cost.

¹¹ Non semplice, in particolare, appare l’attribuzione di significato al “nonché”, dal momento che anche quelli di cui all’art. 29 e all’art. 32, comma 2, sono casi previsti dalla Costituzione. Probabilmente il significato da attribuire si sarebbe potuto esplicitare attraverso una formula linguistica diversa, del tipo “e negli altri casi stabiliti dalla Costituzione, secondo le relative modalità”.

¹² Se poi si pensa che lo stesso abbandono del bicameralismo perfetto e paritario è stato sostenuto, politicamente, proprio a partire anche dalla asserita eccessiva lunghezza dei tempi del procedimento legislativo che esso determinerebbe, viene da formulare qualche critica alla coerenza complessiva del disegno riformatore e alle argomentazioni che lo hanno sostenuto.

¹³ Circostanza che si verifica anche in altri due casi, per l’art. 120 Cost. (artt. 33 e 37, comma 9) e per

Osservatorio sulle fonti

dell'attuale primo comma dell'art. 73 Cost. (riguardante il termine per la promulgazione delle leggi) con due commi, il primo identico all'attuale, mentre il secondo introduce un possibile controllo preventivo di legittimità costituzionale ad opera della Corte costituzionale per la legislazione elettorale¹⁴. Come conseguenza della modifica così introdotta, la procedura di urgenza per la promulgazione non è più contenuta nel secondo bensì nel terzo comma, ciò che rende errata l'indicazione contenuta nell'art. 37, comma 5, del medesimo disegno di legge costituzionale, volto a sostituire alcune parole nel secondo comma (oggi vigente, ma che sarà il terzo in esito all'approvazione del disegno di legge costituzionale) dell'art. 73. Sembra trattarsi, all'apparenza, di un difetto di coordinamento all'interno del provvedimento normativo, che meriterebbe necessariamente correzione nei successivi passaggi parlamentari¹⁵.

Singolare risulta la previsione del *quorum* con riguardo al referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost.¹⁶. La disposizione vigente (richiesta di 500.000 elettori e *quorum* di partecipazione fissato nella maggioranza degli aventi diritto) era stata radicalmente modificata in Commissione, prevedendosi la richiesta di 800.000 elettori, il *quorum* di partecipazione fissato nella maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati e il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale quando la richiesta è stata sottoscritta entro il termine di 90 giorni da almeno 400.000 elettori. Il testo approvato in prima lettura dal Senato torna ai 500.000 elettori, elimina la previsione del giudizio di ammissibilità al raggiungimento di almeno 400.000 firme, ma soprattutto introduce un elemento di assoluta novità con riguardo al *quorum* di partecipazione¹⁷. Esso infatti verrebbe ad essere differenziato in relazione al numero di coloro che hanno sottoscritto la richiesta. In caso si tratti di 500.000 elettori (o, parrebbe doversi interpretare, 5 Consigli regionali), il *quorum* rimarrebbe l'attuale (la maggioranza degli aventi diritto); il superamento di una soglia di firme superiore a 800.000 (il 60% in più di quella "base") determinerebbe invece una differente regolamentazione, tendenzialmente assai più favorevole ai promotori alla luce del ben noto andamento delle dinamiche di partecipazione al voto nel nostro Paese negli ultimi anni. Un regime

l'art. 122 (artt. 34 e 37, comma 11).

¹⁴ "Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata".

¹⁵ Si potrebbe intervenire sull'art. 37, comma 5, riformulandolo come segue:

"All'articolo 73, terzo comma, della Costituzione, come conseguente all'articolo 13 (oppure: come modificato dall'articolo 13) della presente legge costituzionale, le parole ... sono sostituite ...".

¹⁶ Il quale articolo, (pur) non oggetto di modifica nelle bozze governative del 12 e del 31 marzo 2014, risultava (tuttavia) stranamente presente nelle schede a supporto predisposte dal Governo, come sopra segnalato nel testo (casualità o fortunata intuizione?).

¹⁷ "La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da 800.000 elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi".

Osservatorio sulle fonti

giuridico dell'istituto particolarmente differenziato, la cui giustificazione non pare agevolmente riconducibile allo scarto di 300.000 firme¹⁸.

Fonte di potenziali disarmonie, anche gravi, pare essere la scelta contenuta nel nuovo art. 85 Cost. in ordine al procedimento elettorale del Presidente della Repubblica. All'attuale previsione, che verrebbe mantenuta, secondo la quale trenta giorni prima che scada il termine il Presidente della Camera convoca in seduta comune il Parlamento (senza più i delegati regionali) per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, si aggiungerebbe quella per cui "Quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica nel caso in cui questi non possa adempierle, il Presidente del Senato convoca e presiede il Parlamento in seduta comune".

Un primo problema che si pone, di ordine generale, è il fatto che il medesimo organo (Parlamento in seduta comune) possa essere (non solo convocato, ma anche) presieduto da soggetti differenti, oltre tutto destinati in futuro ad essere assai più diversi tra loro di quanto non lo siano oggi in virtù del bicameralismo paritario.

Una seconda questione, ugualmente delicata, pare quella del raccordo con l'art. 63, secondo comma, Cost. (destinato a divenire il terzo con la riforma), a tenore del quale "quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati". L'eccezionalità della previsione dell'art. 85, inerente il Presidente, non sembra consentire una lettura derogatoria per l'Ufficio di presidenza, con la conseguenza che il Presidente del Senato si troverebbe a presiedere un organo con l'ausilio di un Ufficio di presidenza che non è quello della Camera da lui ordinariamente presieduta. La delicatezza della questione si può poi estendere al regolamento parlamentare da seguire nei casi in cui a presiedere sia (non il Presidente della Camera ma) il Presidente del Senato¹⁹.

Una terza perplessità che infine deriva dall'art. 85 Cost., come modificato dall'art. 22 del disegno di legge costituzionale in esame, è quella per cui non sembra esclusa l'eventualità che si abbia un cambio "in corsa" della presidenza del Parlamento in seduta comune. Ben potrebbe accadere, infatti, che il Presidente della Camera convochi l'organo per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, magari anche presiedendone talune riunioni, e che solo in un secondo momento si determinino le condizioni di supplenza del Capo dello Stato (spettanti al Presidente della Camera ai sensi del nuovo art. 86 Cost., come modificato dall'art. 23 del disegno di legge costituzionale). Ciò determinerebbe il subentro del Presidente del Senato nella presidenza dell'organo, con l'effetto di rendere ancora più gravi le criticità prima riscontrate e di produrre una vera e propria anomalia, secondo la quale si avrebbe un organo diversamente presieduto (dal Presiden-

¹⁸ Senza considerare la disarmonia che si verrebbe a determinare rispetto alla proposta referendaria avanzata dai Consigli regionali, sempre soggetta al medesimo *quorum* di partecipazione (perché, ad es., non prevedere un diverso *quorum* di partecipazione al raggiungimento della sottoscrizione di 8 anziché 5 di essi, sulla falsariga del 60% prima richiamato?).

¹⁹ Ai sensi dell'art. 35, comma 2, r.C. "il regolamento della Camera è applicato normalmente nelle riunioni del Parlamento in seduta comune dei suoi membri"; a sua volta, il regolamento del Senato prevede attualmente (artt. 64 e 65) che quando le Camere si riuniscono in seduta comune presieda il Presidente della Camera, l'Ufficio di presidenza sia quello della Camera e si applichi il regolamento della Camera, salva la facoltà delle Camere riunite di stabilire norme diverse.

Osservatorio sulle fonti

te della Camera, prima, da quello del Senato, poi) nel corso delle riunioni necessarie al compimento di uno dei compiti più delicati che ad esso la Costituzione affida, vale a dire l'elezione del nuovo Capo dello Stato.

Un'ultima osservazione attiene alle disposizioni transitorie, contenute nell'art. 38 del disegno di legge costituzionale²⁰. Non appare ben chiaro il significato da attribuire al terzo comma (“nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica”), e in particolare all'inciso “sciolte entrambe le Camere”. Si tratterebbe, infatti, di comprendere il “non detto” della frase, che sembra astrattamente poter avere portate assai differenti (“*allorché accada che siano* sciolte entrambe le Camere”, “*se mai accada che siano* sciolte entrambe le Camere”, “*producendosi automaticamente l'effetto per cui sono* sciolte entrambe le Camere”, ecc.). A seconda dell'interpretazione che se ne dia, è infatti evidente come la disposizione possa incidere, in misura anche significativa, sui poteri di scioglimento del Capo dello Stato.

²⁰ Mentre non si tornerà, in questa sede, sui dubbi che originano con riguardo alla compresenza di senatori nominati a vita e senatori nominati per sette anni, pur in virtù dei medesimi requisiti, già sopra segnalata, nel testo. Essa trova ora espressa conferma normativa nell'art. 39, comma 5, del disegno di legge costituzionale, il quale puntualizza che i senatori nominati non possono eccedere, in ogni caso, il numero di cinque “tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale” e che “lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti” sempre alla data di entrata in vigore della legge di revisione in parola.