

Osservatorio sulle fonti

COMPLESSITÀ E LACUNE NEL SISTEMA DELLE FONTI STATALI *

di Ugo De Siervo **

The constitutional reform, which has been approved by the Italian Parliament and now is under popular referendum, could change radically the process necessary to adopt state legislation and the face of Italian regionalism. The most important consequence of a “yes” vote would be the radical change of the Senate and an extension of the influence of the executive in the legislative decision-making. However, the poor quality of the constitutional amendments has produced confusion and uncertainty in the understanding of legislative procedures and in the relationships among regions and state.

In light of the new changes, the article analyses the legal outcome of the reform showing the shortcomings and limitation of the constitutional bill under popular scrutiny. The author makes a warning that the “yes” vote on the constitutional bill could rise, on one side, the number of clashes between the two chambers and, on the other side, the conflicts among state and regions.

1. Il testo di riforma della Costituzione approvato dal Parlamento ed in attesa del referendum popolare dovrebbe modificare i procedimenti di adozione di molte fonti statali¹.

Ciò anzitutto per la scelta a favore di un bicameralismo diseguale, nel quale il nuovo Senato disporrebbe di un potere legislativo di norma solo eventuale e sollecitatorio, ma in via eccezionale anche paritario a quello della Camera dei deputati: la cattiva qualità del testo della riforma ha purtroppo prodotto una forte molteplicità di procedure differenziate che dovrebbero essere poste in essere nelle diverse materie, con grossi rischi di incertezze, conflitti, se non di nuovi possibili vizi di costituzionalità (ne parleremo ai par.2, 3 e 4).

Ciò non basta, dal momento che si è proceduto sia ad una sostanziosa modificazione della decretazione d'urgenza, di cui all'art. 77 e 74.2 Cost., sia alla nuova previsione di disegni di legge da votare “a data certa”, di cui al nuovo settimo comma dell'art. 72 Cost. (ne parleremo ai par. 5 e 6).

* Contributo già pubblicato in *Questione giustizia* Giugno 2016.

** Già Professore ordinario di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

¹ Il tema è stato evidenziato da molti dei primi commentatori della riforma costituzionale: particolarmente completo e preciso è il recente esame svolto da E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University press, Pisa 2016, pag. 83 s.s. A questo testo si rinvia anche per l'indicazione (più completa di quanto si sia potuto fare in questo saggio) dei molti, ma frammentari, primi interventi dottrinali in materia.

Osservatorio sulle fonti

Inoltre l'incredibile previsione, di cui all'art. 39.13 del testo di revisione costituzionale, secondo la quale quasi tutte le nuove disposizioni in materia regionale non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano è accompagnata dalla previsione che la revisione degli Statuti speciali potrà avvenire "sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome", così modificandosi il primo comma dell'art. 116 e lo stesso art. 138 Cost. (ne parleremo al par. 7).

Infine alcune normative specifiche, sia a regime che in sede di prima applicazione, riguardano i nuovi controlli di costituzionalità sulle leggi elettorali per la Camera dei deputati ed il Senato, e pertanto i procedimenti di adozione delle nuove leggi elettorali vengono in parte mutati (ne parleremo al par. 8).

Queste diverse innovazioni (che pure non esauriscono tutte le novità conseguenti alla riforma: ad esempio, non mi occupo delle nuove disposizioni in tema di iniziative legislative) meritano anzitutto una rassegna che ne metta in evidenza le diverse tipologie, ma poi anche una sintetica considerazione finale, sia in riferimento alla conseguente forte diversificazione delle procedure, sia alla moltiplicazione dei possibili conflitti politici e di legalità costituzionale che ne possono scaturire (ne parleremo al par. 9).

2. La procedura legislativa normale per le leggi statali diviene per il testo di revisione costituzionale quella disciplinata nel secondo e nel terzo comma dell'art. 70.

Si tratta di una procedura apparentemente semplice, poiché i disegni di legge cominciano la loro procedura di adozione presso la Camera dei deputati; dopo la eventuale approvazione del progetto da parte della Camera, il testo approvato viene immediatamente trasmesso al Senato, il quale può decidere di esaminarlo su richiesta, entro dieci giorni, da parte di un terzo dei Senatori; il Senato nei trenta giorni successivi può proporre modificazioni del testo alla Camera, la quale peraltro successivamente è libera di decidere nel merito come reputa opportuno. Il superamento dei termini perentori previsti equivale alla rinuncia del Senato ad intervenire e quindi in questi casi si può procedere all'immediata promulgazione della legge; ma la promulgazione ovviamente interviene anche dopo la pronuncia definitiva della Camera.

I problemi non sembrano molti o particolarmente complessi, peraltro nella consapevolezza che questo intervento eventuale del Senato nella procedura legislativa non è possibile se non su istanza di raggruppamenti di significativa consistenza (dati i criteri di composizione del Senato, ben pochi gruppi politici di Senatori potranno disporre di un terzo dei suoi componenti) a meno che si affermino convenzioni fra le forze politiche per facilitare le aspettative dei raggruppamenti minori. Certo che altrimenti l'intervento del Senato nel procedimento legislativo potrebbe anche ridursi a molto poco. Comunque è chiaro che il termine di trenta giorni appare davvero breve per un organo come il nuovo Senato, dalla composizione che non appare tale da assicurare la possibilità di intensi lavori, specie se ci si riferisce a leggi complesse o dal contenuto particolarmente delicato. Inoltre occorre ricordare che il Senato dovrebbe, almeno in teoria, occuparsi pure di assai impegnative funzioni di controllo.

Un problema serio è costituito, oltre che dalla indeterminatezza di ciò che siano le

Osservatorio sulle fonti

“proposte di modificazione” del Senato², dalla mancata previsione della limitatezza o meno dei poteri legislativi della Camera in sede di riesame: la formulazione adottata (“proposte di modificazione del testo sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva”) potrebbe essere intesa come opportunamente preclusiva di innovazioni in ambiti diversi da quelli del testo adottato in sede di prima approvazione, ma anche in tal caso restano evidentemente possibili tutte quelle modificazioni parziali del testo originario o emendative delle modifiche proposte dal Senato che possono in realtà portare a testi normativi sostanzialmente innovativi, con conseguente elusione del diritto del Senato di poter valutare l’effettiva volontà legislativa della Camera. Né si potrebbe pensare ad un ritorno al parere del Senato, dal momento che nel testo dell’ art.70.3 si parla di “pronuncia in via definitiva”³.

Qui comincia ad apparire la possibilità o il rischio (a seconda dei punti di vista) che in casi del genere possa pensarsi ad un vero e proprio vizio di costituzionalità delle disposizioni della legge infine adottata dalla Camera per la parte in cui esse eccedano il testo originario e le modifiche proposte dal Senato: ed è evidente che un giudizio del genere sarebbe certamente non semplice. Per di più un ipotetico vizio del genere potrebbe essere fatto valere in sede di conflitti di attribuzione fra Senato e Camera⁴ (inutile dire dell’ alta politicità di un conflitto del genere), oppure tramite ricorsi in via diretta da parte di Regioni che possano denunciare la presunta compressione nella loro sfera di competenza in tal modo operata dalla legge statale, ovvero in via incidentale da parte di soggetti interessati.

Nel testo di modifica della Costituzione appaiono però almeno altri quattro settori speciali nei quali il potere di intervento del Senato nel procedimento legislativo è diversamente disciplinato, pur restando sempre superabile dalla difforme volontà della Camera.

In primo luogo ci si può riferire al procedimento relativo all’esercizio da parte dello Stato della cosiddetta “clausola di supremazia”, di cui al nuovo quarto comma dell’art. 117 Cost. : allorché, infatti, il Governo propone un ddl in materie regionali “quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”, il Senato, ai sensi del quarto comma dell’art. 70, è tenuto ad terminare il suo esame entro il brevissimo termine di dieci giorni “dalla data di trasmissione” da parte della Camera, ma ove approvi modificazioni del ddl a maggioranza assoluta, obbliga la Camera a conseguire anch’essa la maggioranza assoluta per potersi non conformare a quanto deciso dal Senato.

² Si è giustamente notato che il testo della riforma non chiarisce neppure se il Senato debba formulare emendamenti o semplicemente elaborare pareri (E. ROSSI, *op. cit.*, pag.96/7).

³ Contra si veda R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, Rivista AIC, 2015, n. 3, pag. 9.

⁴ I primi commentatori danno per pacifico che possa configurarsi un conflitto del genere (M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel ddl cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, Osservatoriosullefonti.it, 1/2015, pag. 3; R. ROMBOLI, *op.cit.*, pag. 8; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, Rivista AIC, 2016, n.1, pag. 8. A ciò corrisponde in effetti l’attribuzione di distinti poteri ai due organi parlamentari, senza che nel testo della riforma vi sia un organo od una procedura di risoluzione interna dei conflitti (cfr. al par. 4).

Osservatorio sulle fonti

La sommarietà di quanto disciplinato nel quarto comma dell'art. 70⁵ lascia scoperto pure il problema della sorte del testo legislativo nel caso in cui la Camera non consegua la maggioranza assoluta, ma solo quella semplice, relativamente al diniego alle modificazioni deliberate dal Senato: ciò dovrebbe equivalere al voto negativo sull'intero ddl, ma potrebbe anche sostenersi la tesi (assai opinabile) di un'approvazione parziale dello stesso limitatamente alle parti non contraddette dalle modificazioni deliberate dal Senato. Ci si potrebbe inoltre porre pure il problema di quale sia la procedura legislativa da seguire ove successivamente si ritenga necessario modificare o abrogare una legge di questo tipo.

Vi è poi il caso disciplinato dal quinto comma dell'art. 70, relativo al ruolo del Senato nell'esame delle leggi di approvazione del bilancio preventivo e consuntivo già deliberati dalla Camera: sembrerebbe un intervento obbligatorio e non facoltativo del Senato, peraltro da esercitare entro il termine assai breve di quindici giorni (specie tenendo conto della notoria complessità di queste leggi).

Ancora diverso il caso del disegno di legge "a data certa": ai sensi del settimo comma dell'art. 72, il privilegio che il Governo possa chiedere "alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma del governo" sia iscritto con priorità all'ordine del giorno per essere sottoposto alla votazione finale entro settanta giorni, comporta la riduzione a metà dei termini a disposizione del Senato⁶.

C'è infine da aggiungere quanto previsto dai nuovi secondo e quinto comma dell'art. 77 relativamente ai poteri del Senato sui ddl di conversione dei decreti legge relativi a materie di cui al secondo comma dell'art. 70: il Senato dispone l'esame del ddl entro trenta giorni della sua presentazione alla Camera e può deliberare proposte di modificazioni "non oltre quaranta giorni dalla presentazione" del testo del D L alla Camera. Se siamo, invece, in materie "bicamerali" –non essendovi una disciplina specifica nella riforma, si dovrebbe seguire l'ordinario procedimento legislativo, ovviamente salvo il rispetto del termine dei sessanta giorni per il completamento dell'intero procedimento legislativo.

Per completare il quadro dei tempi estremamente brevi per l'esercizio dei poteri legislativi del Senato per i procedimenti di cui a questo paragrafo, si tenga anche presente che è stata confermata (al terzo comma dell'art. 72) la possibilità che i regolamenti parlamentari disciplinino in generale provvedimenti abbreviati in via di urgenza, con quindi la possibilità di ulteriori riduzioni dei termini.

3. Molti sono i problemi originati dalle leggi che devono essere approvate mediante un procedimento pienamente bicamerale, malgrado che –come ben noto– una delle scelte fondamentali della riforma costituzionale consista nella esclusione del nuovo Senato

⁵ Si vedano i tanti dubbi interpretativi originati dalla cattiva redazione della disposizione, in E. ROSSI, *op. cit.*, pag. 100 ss.

⁶ Sui molteplici problemi interpretativi lasciati aperti dalla sommaria formulazione della riforma, cfr. R. ROMBOLI, *op. cit.*, pag. 12; E. ROSSI, *op. cit.*, pag. 109 s.s.; R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, *Federalismi.it.*, 2016 n.6, pag. 3 s.s.

Osservatorio sulle fonti

dal rapporto fiduciario nei riguardi del Governo e non sia pertanto nemmeno possibile che il Governo ponga la fiducia durante i lavori legislativi del Senato.

Ciò malgrado, l'art. 70, primo comma, prevede un potere legislativo pieno del Senato in sedici materie legislative, oltre che per quanto disciplinato dall'art. 138 Cost. In queste materie (da interpretare letteralmente, senza interpretazioni estensive : il nuovo testo costituzionale costruisce infatti come eccezionali le competenze bicamerali⁷) si è anzi aggiunto che queste leggi successivamente “ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa” da leggi dello stesso tipo⁸.

Si tratta di leggi alquanto eterogenee ed anche difficilmente riunibili in materie organiche. Peraltro a meri fini espositivi si possono tentare di raggruppare in:

a) leggi che disciplinano alcuni aspetti del nuovo Senato (quelle che determinano i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore, quelle che disciplinano la nomina e la decadenza dei Senatori),

b) che si riferiscono all'amministrazione locale (quelle che “ determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane”, quelle che fissano “ le disposizioni di principio sulle forme sulle forme associative dei Comuni”, quelle che stabiliscono l' “ordinamento della Città di Roma”, quelle che disciplinano il patrimonio di Regioni, Comuni e Città metropolitane, quelle che permettono “lo spostamento di un Comune ad altra Regione”),

c) che riguardano alcuni profili dell'ordinamento e dei poteri regionali (quelle che determinano le modalità mediante le quali le Regioni possono stipulare accordi con Stati o intese con enti territoriali stranieri, quelle che disciplinano i controlli sostitutivi sulle Regioni, quelle che determinano i principi fondamentali delle leggi elettorali per le Regioni, quelle che possono attribuire alle Regioni, ai sensi del terzo comma dell'art. 116 cost., ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia),

d) che si riferiscono ad alcuni aspetti dei rapporti con l'Unione europea (quelle che autorizzano la ratifica dei trattati U.E., che stabiliscono le norme generali, le forme ed i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, quelle che disciplinano la formazione ed esecuzione degli atti comunitari da parte delle Regioni);

e) che infine si riferiscono a due ambiti particolari (la tutela delle minoranze linguistiche; la disciplina dei referendum popolari e delle altre forme di consultazione popolare).

Si noti che la previsione, prima richiamata, sulla non modificabilità della nuova legislazione in queste materie se non in forma espressa e addirittura tramite apposite leggi, introduce grosse complicazioni nel nostro sistema costituzionale e negli stessi poteri degli interpreti (a cominciare dai giudici): se, infatti, queste disposizioni non possono che mutare per volontà espressa e formalizzata del legislatore, anzitutto si esclude la liceità di ogni attività interpretativa finalizzata ad evidenziare abrogazioni tacite o implicite. Al

⁷ Pacifica sul punto l'opinione dei commentatori: cfr. R. ROMBOLI, *op. cit.*, pag. 6.

⁸ Cfr. E. ROSSI, *op. cit.*, pag. 94.

Osservatorio sulle fonti

tempo stesso però non si spiega quale fine –ove esistenti- dovrebbero fare queste ipotetiche disposizioni sostanzialmente contrastanti con la esistente legge bicamerale: per depurare il sistema normativo da norme vietate dalla nuova norma costituzionale potrebbe pensarsi ad un nuovo tipo di incostituzionalità. Certo che per la sua impugnabilità davanti alla Corte il giudice *a quo* dovrebbe accertare che la legge della cui costituzionalità si dubita non possa essere interpretata in modo conforme alla nuova disposizione costituzionale.

Ma soprattutto è probabile che la relativa vastità ed eterogeneità delle sedici categorie di leggi bicamerali possa produrre non pochi impedimenti al legislatore statale, poiché occorrerà scorporare in due testi legislativi distinti e coordinati il contenuto di proposte legislative che riguardino sia materie di cui al primo che al secondo comma del nuovo art. 70: solo per fare un esempio, basti pensare a quanti testi legislativi di riforma settoriale possono riguardare almeno in parte le funzioni fondamentali di Comuni, di Città metropolitane o di Roma. In casi del genere è evidente che l'efficacia del ddl monocamerale riferito alla disciplina materiale dipenderà in realtà dal consenso del Senato sulle disposizioni che devono essere invece collocate nel ddl bicamerale. La situazione si complicherebbe ancora di più se la progettazione legislativa che incidesse anche su materie bicamerali fosse adottata dal Governo sulla base della volontà di far prevalere la supremazia statale ai sensi del quarto comma dell'art.117 : è ben difficile pensare che un testo del genere possa sdoppiarsi, con il rischio che il dissenso senatoriale renda inefficace la legge monocamerale nel frattempo adottata.

Ancora più difficile sarebbe la situazione ove il Governo intendesse intervenire in una materia del genere mediante decretazione d'urgenza (il quinto comma dell'art. 77 prevede espressamente che vi possano essere decreti legge anche nelle materie "bicamerali"), perché in questo caso addirittura dovrebbe pensarsi all'adozione di due decreti legge tra loro coordinati, nonché alla presentazione di due successive leggi di conversione, con tutto ciò che ne può conseguire.

Al tempo stesso, la corretta e sicura interpretazione dei confini delle sedici materie di cui al primo comma dell'art. 70 diviene essenziale per delimitare la possibilità per il Governo di utilizzare il settimo comma dell'art. 72 (procedimento "a data certa"), che è escluso nelle materie di cui al primo comma dell'art. 70.

Venendo al merito delle scelte operate nel primo comma dell'art. dell'art. 70, deve segnalarsi la paradossale mancanza nell'elenco delle materie mediante le quali il legislatore statale sarà chiamato ad integrare il riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni ordinarie definite nel nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione: il legislatore statale deve, infatti, determinare le sole norme generali e comuni in otto importanti materie ("tutela della salute", "politiche sociali", "sicurezza alimentare", "istruzione", "istruzione e formazione professionale", "attività culturali", "turismo", "governo del territorio") o in varie altre importanti materie deve determinare gli interessi nazionali (protezione civile, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, navigazione, porti ed aeroporti civili, reti di trasporto) o distinguere alcuni maggiori interventi o interessi da altri ("ricerca scientifica e tecnologica", "infrastrutture", "reti di trasporto"). Peraltro queste leggi saranno adottate dalla Camera dei deputati, mentre il Senato avrà so-

Osservatorio sulle fonti

lo il potere di eventualmente intervenire con proposte difformi: è quindi assolutamente infondata la tesi che l' incontestabile diminuzione di poteri delle Regioni sarebbe sostanzialmente compensata dalla previsione del nuovo Senato, che contribuirebbe all'arricchimento del confronto in Parlamento: paradossalmente i nuovi Senatori sarebbero chiamati ad occuparsi di politica estera e comunitaria, di assetto dell'amministrazione locale, di istituti di democrazia diretta, di ordinamento elettorale delle Regioni, ecc., ma non di ciò che le Regioni devono fare in sede legislativa ed amministrativa.

4. Tornando alle materie legislative di competenza bicamerale, emergono in tutta la loro gravità le possibili conseguenze di errori o prevaricazioni nel rispetto delle nuove norme relative alla titolarità dei poteri legislativi ed ai diversi tempi prescritti per alcune fasi procedurali.

Non vi è dubbio, infatti, che una legge che disapplichi quanto previsto dal nuovo art. 70 violerebbe la Costituzione, andando quindi incontro ad una possibile dichiarazione di illegittimità costituzionale; e ciò sarebbe rilevabile anche a grande distanza dal momento dell'adozione della legge, dal momento che si tratterebbe di un vizio formale, relativo alla violazione di un procedimento legislativo determinato dalla Costituzione. Né si può pensare che il vizio possa essere in parte escluso dalle determinazioni dei Presidenti delle Camere, ai sensi del sesto comma dell'art. 70, che prevede appunto che essi possano decidere "d'intesa tra loro, le eventuale questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti".

Questo potere dei Presidenti delle Camere, pur opportuno per ridurre i conflitti fra le Camere, non può certo precludere l'eventuale controllo di costituzionalità sulla legge adottata o anche il controllo presidenziale in sede di promulgazione, quasi che ci trovasse dinanzi ad un nuovo tipo di *interna corporis*⁹. D'altra parte il discutibilissimo precedente di questa norma era l'ultimo comma dell'art.70 della legge di revisione costituzionale del 2005, respinta dal referendum popolare del 2006, che quanto meno prevedeva espressamente l'insindacabilità "in alcuna sede" delle decisioni assunte dai Presidenti delle Camere o dal Comitato paritetico (organo previsto in quel tentativo di revisione costituzionale). Non aver ripetuto quella formula è agevolmente interpretabile come frutto della consapevolezza della inammissibilità di norme del genere in una moderna costituzione rigida.

Inoltre questa pluralità di vincoli, alquanto poco chiari, sulla produzione legislativa peserà non poco sull'attività dei vari operatori giuridici, necessariamente tenuti a valutare la legittimità o meno delle fonti che debbono utilizzare e per di più privati di buona parte del potere interpretativo relativo alla successione non espressa delle fonti bicamerali.

5. Uno dei settori nei quali la revisione costituzionale risolve sicuramente alcuni

⁹ Cfr. G. PICCIRILLI, *L'oggetto proprio delle leggi ex art. 70, primo comma Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, Gruppodipisa.it, 2015, pag. 8 s.s., G. BRUNELLI, *op. cit.*, pag. 10 s.s.; E. ROSSI, *op. cit.*, pag. 105-6.

Osservatorio sulle fonti

grossi problemi è costituito dalla riforma della decretazione d'urgenza, che senza alcun dubbio ha molto contribuito negli ultimi decenni al vistoso degrado del nostro sistema di produzione normativa.

Forse anche per la parallela previsione del procedimento legislativo “a data certa”, ora previsto dall'ultimo comma dell'art. 70, il nuovo art. 77 e il nuovo secondo comma dell'art. 74 risolvono molti problemi emersi nell'esame critico delle prassi che si sono formate nell'applicazione del vigente art. 77, recependo nelle nuove disposizioni costituzionali quasi tutti i vincoli finora inutilmente inseriti nell'art. 17 della legge 400 del 1988 e prevedendo opportunamente pure un termine parzialmente dilatorio per il riesame della legge di conversione del decreto legge che sia stata rinviata alle Camere o alla sola Camera dei deputati da parte del Presidente della Repubblica. Qui semmai emerge tutta la complessità derivante dal primo e dal secondo comma del nuovo art. 70 e che prima abbiamo accennato: o il decreto legge e la relativa legge di conversione operano entro le materie bicamerali o, invece, monocamerali (con ruolo solo eventuale del Senato), o altrimenti dovrebbe pensarsi a due decreti legge coordinati ed interdipendenti, nonché a due distinte leggi di conversione. Ma è evidente che tutto ciò renderebbe assai rischioso il conseguimento dell'obiettivo che il Governo si ripromette con la decretazione d'urgenza. D'altra parte, il procedimento legislativo “a data certa” non è utilizzabile per i casi di cui al primo comma dell'art. 70 e quindi in situazioni di urgente necessità occorrerà cercare di utilizzare proprio la decretazione d'urgenza, andando peraltro incontro ai problemi accennati.

Di tutt'altro genere sono, invece, alcuni problemi derivanti dai molti limiti contenutistici dei decreti legge e delle relative leggi di conversione che sorgeranno dal nuovo art. 77. E' vero, infatti, che già la giurisprudenza della Corte costituzionale è riuscita a dichiarare in alcuni casi l'illegittimità di norme confliggenti con limiti del genere, ma la loro esplicita costituzionalizzazione originerà il tentativo di dare ad essi un'applicazione assai vasta e quindi opinabile: in particolare appare non poco delicato valutare da parte dei vari operatori giuridici e della Corte costituzionale se i decreti contengono solo “misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”. Del pari alquanto difficile (e quindi inevitabilmente oggetto di polemiche) sarà giudicare se le leggi di conversione contengono in alcuni casi “disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto”.

Anche in questi casi ricadrebbe sugli organi della giurisdizione, ordinaria e costituzionale, mantenere il legislatore nazionale entro i limiti troppo genericamente configurati dal legislatore che ha riscritto le disposizioni costituzionali.

6. La disciplina del procedimento legislativo “a data certa” da parte dell'ultimo comma dell'art. 72 appare configurato in termini abbastanza semplici, lasciando però indeterminati non pochi aspetti importanti.

Anzitutto la generica formulazione utilizzata (“disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo”), senza un puntuale riferimento limitativo al programma di governo alla base del conferimento della fiducia, lascia grande discrezionalità al Governo nell'inizio di questo procedimento: starà solo alla delibe-

Osservatorio sulle fonti

ra della Camera filtrare ed eventualmente respingere forzature ed abusi.

Inoltre è evidente che non viene prevista alcuna disciplina a garanzia della inemendabilità del testo del ddl o almeno nel senso di vietare l'inserimento di disposizioni estranee, malgrado la brutta esperienza fatta con i decreti legge, troppo spesso profondamente mutati nei loro contenuti tramite le leggi di conversione. Tutto quello che si prevede per i procedimenti legislativi "a data certa" è che il regolamento della Camera possa stabilire "le modalità ed i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge". Ma si potrebbe anche pensare a dubbi di costituzionalità per testi legislativi chiaramente innovativi rispetto ai ddl originari, in deroga quindi al rispetto degli ordinari poteri dei parlamentari nell'esame dei testi legislativi.

Un altro problema delicato è costituito dalla natura dei termini massimi entro cui il procedimento deve aver termine (settanta giorni dalla deliberazione camerale, oltre gli eventuali quindici giorni aggiuntivi) con un'approvazione "in via definitiva" del ddl: se questi termini fossero superati, il procedimento decade o il testo su cui è iniziato l'esame rimane come un disegno di legge ordinario esaminato solo in parte?

Si deve anche notare che, non essendosi prevista una disposizione speciale relativamente alla promulgazione di questo tipo di legge, all'eventuale rinvio presidenziale alla Camera del testo legislativo dovrebbe seguire l'ordinaria procedura di riesame e quindi l'adozione della legge potrebbe andare ben al di là del termine dei 70 giorni.

7. Al fine evidente di favorire le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e di Bolzano la riforma costituzionale ha, tra l'altro, addirittura mutato implicitamente il primo comma dell'art. 116 Cost., che -come noto- prevede che questi enti "dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale".

Il tredicesimo comma dell'art. 39 della legge di revisione costituzionale prevede, infatti, che quasi tutte le nuove disposizioni modificatrici del vigente Titolo V non applicano ad esse "fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome".

Si noti che in tal modo ha avuto accoglimento una vecchia pretesa di questi enti, che già aveva avuto successo nell'art. 116 della Costituzione, quale riscritto dalla legge di riforma del 2005, peraltro fortunatamente respinta dal referendum popolare del 2006. Il testo attuale è addirittura più radicale di quello del 2005, che quanto meno prevedeva che gli enti interessati potessero respingere il testo votato dal Parlamento solo entro tre mesi e mediante maggioranze qualificate dei Consigli; adesso, invece, la necessità dell'intesa sembra non superabile e pertanto il Parlamento non potrebbe provvedere da solo, malgrado l'adozione di un'apposita legge costituzionale.

Si tratta di un'innovazione particolarmente stridente in un testo di revisione costituzionale che contemporaneamente riduce moltissimo l'autonomia delle Regioni ordinarie, e comunque grave perché erode la forza di una fonte di livello costituzionale, per di più rischiando di far sorgere molteplici problemi di complessiva coerenza istituzionale e legislativa: in questa sede basti pensare all'impossibilità di dare efficacia sull'intero territorio nazionale alle leggi di cui al quarto comma dell'art. 117 o all'estrema difficoltà

Osservatorio sulle fonti

di far convivere il “tradizionale” tipo di riparto di competenze di cui agli Statuti speciali e quello previsto dal nuovo art. 117, essenzialmente caratterizzato da uno sterminato elenco di competenze esclusive statali.

Peraltro dal punto di vista formale una prescrizione normativa del genere potrebbe anche avere solo una modesta efficacia giuridica, perché il legislatore statale potrebbe sempre –dinanzi a tecniche dilatorie delle Regioni speciali- reintrodurre la normativa attualmente vigente tramite un puntuale revisione costituzionale abrogativa della norma di cui all’art. 38.13 e poi provvedere a riformare in via unilaterale gli Statuti speciali ai sensi dell’attualmente vigente primo comma dell’ art. 116. Ciò naturalmente però andando ad uno scontro politico con le Regioni interessate e dovendosi ovviamente conseguire una maggioranza anche nel Senato (la cui composizione registra una limitata sovrarappresentazione proprio delle Regioni e delle Province interessate).

8. Resta da dire delle conseguenze indirettamente prodotte dalla scelta operata dal testo di riforma a favore del possibile controllo preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali operato dalla Corte costituzionale.

Infatti, il nuovo secondo comma dell’art. 73 ed il secondo comma dell’art. 134, prevedono che un quarto dei Deputati od un terzo dei Senatori, entro dieci giorni dall’approvazione delle leggi elettorali della Camera o del Senato, le possano impugnare in via preventiva per motivi di legittimità costituzionale. La Corte dovrà decidere entro trenta giorni e prima della sentenza la legge impugnata non può essere promulgata.

Al tempo stesso, il comma 11 dell’art. 38 pone come norma di prima applicazione la possibilità che impugnative del genere possano riguardare anche leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nell’attuale legislatura, nonché la legge di cui al nuovo sesto comma dell’art. 57 (e cioè la tanto discussa legge sulla composizione del Senato)¹⁰.

Sembra evidente che si tratta di competenze tra loro molto diverse, dal momento che nel primo caso il giudizio è preventivo, produce temporaneamente la sospensione del potere di promulgazione e l’eventuale dichiarazione di incostituzionalità farà rientrare in gioco l’organo legislativo; nel secondo caso, invece, ci si trova dinanzi ad un nuovo tipo di ricorso in via diretta su leggi vigenti, che può produrre ordinarie sentenze di incostituzionalità, peraltro con il problema di dover lasciare un sistema elettorale funzionante.

Senza entrare nel dibattito sull’ opportunità di queste diverse previsioni e sulla indubbia trasformazione del ruolo della Corte costituzionale che ne potrebbe derivare¹¹, in questa sede c’è da mettere in luce l’esistenza nelle due diverse disposizioni citate di

¹⁰ Si vedano però i molteplici problemi interpretativi aperti sulla stessa applicabilità di questa disposizione: F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, Gruppoeditrice, 2015, pag. 12-3; E. ROSSI, *op. cit.*, pag. 128 s.s.

¹¹ E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, Osservatoriosullefonti.it., 1/2015, pag. 3-4; F. DAL CANTO, *op. cit.*, pag. 5 s.s.; G. TARLI BARBIERI, *Testo dell’audizione sul disegno di legge n.1429 B presso la prima Commissione affari costituzionali del Senato (28 luglio 2015)*, Osservatoriosullefonti.it., 1/2015, pag. 17 s.s.

Osservatorio sulle fonti

molteplici norme di dubbia interpretazione ed anche di alcune pericolose lacune.

Fra i dubbi interpretativi si pensi anzitutto al carattere perentorio od ordinatorio del termine di trenta giorni entro cui la Corte deve decidere: qui la risposta non può che essere (malgrado i pareri difformi di alcuni commentatori) nel senso della perentorietà del termine posto a disposizione della Corte, che addirittura sospende temporaneamente il potere presidenziale di promulgazione della legge¹².

Ma la grande sommarietà e imprecisione del secondo comma dell'art. 73 non chiarisce nemmeno quali siano le fondamentali caratteristiche necessarie dell'impugnativa dei parlamentari e l'ampiezza dei poteri decisionali della Corte¹³, così come pure la sorte del testo legislativo che non fosse dichiarato integralmente incostituzionale¹⁴.

9. Al termine di questa sintetica rassegna delle principali innovazioni prodotte dalla riforma costituzionale sulle procedure legislative statali, non si può certo esprimere una valutazione rassicurante.

Ci troviamo, infatti, dinanzi a procedimenti legislativi troppo numerosi e complessi, per di più spesso disciplinati solo assai sommariamente, con vistose e pericolose lacune: da ciò il rischio che possano sorgere molteplici conflitti politici e giurisdizionali, in stridente contrasto con le generiche affermazioni che, invece, con la riforma si conseguirebbe una semplificazione delle procedure ed una diminuzione della conflittualità. Giustamente Enzo Cheli ha scritto di un modello di riforma "che anziché semplificare (come era nelle intenzioni originarie) complica e che, di conseguenza, appare orientato non a ridurre, ma ad aumentare la conflittualità interna al sistema sia nei rapporti fra le due Camere che nei rapporti tra Stato e Regioni"¹⁵. Su valutazioni analoghe si registra una significativa convergenza dei commentatori¹⁶.

Si scontano due fenomeni negativi convergenti: da una parte la mancata scelta per un chiaro e coerente modello di bicameralismo diseguale (una Camera delle Regioni "alla tedesca" oppure una seconda Camera rappresentativa delle diverse popolazioni regionali) comunque dotata di poteri significativi per la gestione di uno Stato autonomistico (ma solo di questi).

Bisogna peraltro aggiungere che purtroppo ha pesato anche l'attuale evidente degrado tecnico-giuridico delle classi politiche e dei loro collaboratori, che si sono dimostrati nei fatti incapaci di redigere una riforma chiara ed efficace sia nelle grandi articolazioni

¹² E. ROSSI, *op. cit.*, pag. 130-1.

¹³ R. ROMBOLI, *op. cit.*, pag. 18; F. DAL CANTO, *op. cit.*, pag. 6 s.s.; R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, *Federalismi.it*, 2016, n. 4, pag. 12-3.

¹⁴ E. ROSSI, *op. cit.*, pag. 141 s.s.; F. DAL CANTO, *op. cit.*, pag. 11 s.s.

¹⁵ E. CHELI, *Una riforma necessaria, ma che rischia di non funzionare*, *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, pag. 2.

¹⁶ E. ROSSI, *op. cit.*, pag. 133 s.s.; 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*, *Federalismi.it*, 2016 n. 5; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale "Renzi-Boschi": note sparse sul procedimento di approvazione e sul Capo VI ("disposizioni finali") della stessa*, *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, pag. 7.

Osservatorio sulle fonti

che anche nella disciplina dei tanti (troppi) procedimenti che ne derivano. Se con la riforma costituzionale la legge statale non è più un atto formalmente unitario, ci si sarebbe dovuti aspettare un'assai maggiore attenzione al contenuto delle disposizioni che ne disciplinano le diverse tipologie e ne regolano i rapporti con le diverse articolazioni istituzionali e con i diversi soggetti interessati.

Anche il notevole aumento dei possibili vizi formali, con la possibile larga chiamata in gioco della Corte costituzionale, non appare rassicurante, perché tende inevitabilmente ad accentuare la politicizzazione della Corte, già accresciuta per l'attribuzione ad essa del giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali. D'altra parte anche l'attribuzione al Senato della nomina di due giudici costituzionali¹⁷ potrebbe contribuire a ridurre la piena autonomia di quest'organo e comunque ad alterare gli usuali processi di progressiva parziale omogeneizzazione dei suoi componenti¹⁸.

¹⁷ Non si dimentichi che la probabile presenza nel nuovo Senato di forti schieramenti maggioritari potrebbe rendere inutile la prescrizione di maggioranze qualificate finalizzate a far nominare giudici di diverse appartenenze e di condivise professionalità.

¹⁸ Si consideri il rischio che la nomina da parte del Senato dei due giudici venga considerata dagli altri giudici come un' impropria rappresentanza di interessi settoriali.