

L' "OGGETTO PROPRIO" DELLE LEGGI EX ART. 70, PRIMO COMMA, COST.
PRIMI APPUNTI SUL POTENZIALE SVILUPPO
DEL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE SUI VIZI FORMALI

GIOVANNI PICCIRILLI*

SOMMARIO: 1. I procedimenti legislativi nel nuovo articolo 70 della Costituzione. – 2. La previsione di un "oggetto proprio" per le leggi bicamerali. – 3. L'inidoneità dell'intesa tra i Presidenti delle Camere a sanare eventuali vizi formali. – 4. La possibile natura dei "nuovi" vizi derivanti dalla violazione dell'art. 70 della Costituzione. – 5. Prime riflessioni conclusive: i possibili approcci da parte del sindacato di costituzionalità sui vizi derivanti dai nuovi procedimenti.

1. I procedimenti legislativi nel nuovo art. 70 Cost.

L'art. 70 Cost., come riscritto dal disegno di legge di revisione costituzionale in discussione¹, identifica diversi procedimenti di approvazione delle leggi: uno per le leggi "necessariamente bicamerali", disciplinato al primo comma², e uno ulteriore – con varianti relative a provvedimenti specificamente individuati – nel quale, seppure con modalità diverse da caso a caso, è sempre possibile la prevalenza della delibera della Camera dei deputati, anche dinanzi a una posizione diversa manifestata dal Senato³.

Il procedimento di approvazione delle leggi "bicamerali" – salve le peculiarità discendenti dalla previsione del loro "oggetto proprio" di cui si darà conto in seguito – non presenta differenze di rilievo rispetto alle modalità di approvazione delle leggi previste dalle disposizioni costituzionali vigenti. La permanenza, in questo ambito, del richiamo all'esercizio "collettivo" della funzione

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli Roma.

Il testo contiene una mera raccolta di appunti finalizzata ad anticipare alcune riflessioni in vista della discussione del seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 23 ottobre 2015. Al fine di rendere meno faticosa la trattazione ed evitare espressioni ripetitive, i riferimenti alle norme contenute nel disegno di legge di revisione costituzionale sono effettuati al presente.

¹ A.C. 2613-B, XVII leg., ora all'esame della Camera dei deputati a seguito dell'approvazione da parte del Senato il 14 ottobre 2015. Per la ricostruzione dell'*iter* sin dal suo inizio nell'aprile 2014, sia consentito rinviare agli aggiornamenti a cadenza settimanale della rubrica *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale* sul sito www.federalismi.it, curata insieme a Federica Fabrizzi.

² Lo stesso primo comma menziona nel novero degli oggetti della funzione legislativa, oltre alle leggi "bicamerali", anche le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali. In realtà, tale accostamento suscita qualche perplessità, se non altro, per la riconduzione *tout court* della revisione costituzionale alla funzione legislativa, secondo uno schema concettuale non unanimemente accettato in dottrina. In ogni caso, già il testo vigente dell'art. 138 Cost. (che resta inalterato ad esito della revisione costituzionale in itinere) "intesta" a entrambe le Camere il procedimento di revisione costituzionale, per cui l'ulteriore affermazione dello stesso concetto nell'art. 70 risulta forse ridondante. Inoltre, sarebbe stato forse preferibile mantenere distinte le sedi di disciplina della funzione legislativa e della revisione costituzionale, se non altro al fine di rimarcare come la seconda sia posta a presidio della rigidità costituzionale, proprio in senso distintivo rispetto alle forme e alle procedure del procedimento legislativo.

³ Un'ulteriore variante procedimentale, tale da incrociare anche elementi dei due modelli segnalati nel testo, è quella relativa alla conversione dei decreti-legge, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. Salvo alcuni brevi considerazioni che saranno accennate *infra*, si ritiene indispensabile rinviare ad altra sede un approfondimento sul punto, anche alla luce della incerta interpretazione della norma appena richiamata e degli ulteriori spunti emergenti dal quadro generale all'interno del quale si inseriscono gli interventi sulla decretazione d'urgenza. Una panoramica completa dei diversi procedimenti prefigurati dagli artt. 70 e 72 Cost, come modificati dal disegno di legge di revisione costituzionale – nonché delle ulteriori varianti procedimentali relative ai progetti di legge di iniziativa popolare, alla "attivazione" da parte del Senato *ex art.* 71, secondo comma, Cost., etc. – è offerta da E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, p. 203 s.

legislativa da parte delle due Camere contribuisce a una lettura in senso continuista⁴. Dunque, la posizione del Senato nella approvazione delle leggi bicamerali è pienamente paritaria rispetto a quella della Camera dei deputati, non soltanto nel senso che può ugualmente avviare la discussione del testo (art. 72, primo comma, Cost., come modificato dall'art. 12 del disegno di legge costituzionale), ma anche in quanto può apportare modifiche ai testi in discussione (non limitandosi esclusivamente a “proporre”, come invece avviene negli altri procedimenti). È inoltre possibile per il Senato opporre una propria inattività *sine die* ove non ritenesse di procedere, senza che vi siano rimedi procedurali accessibili dall'altro ramo del Parlamento né al fine di sollecitare l'esame, né per poterne prescindere⁵.

Quanto invece ai procedimenti nei quali la Camera dei deputati può, in definitiva, sempre prevalere, il discrimine tra di essi è definito soprattutto dallo specifico ruolo attribuito al Senato, relativamente alle modalità di attivazione e agli esiti di un suo intervento.

Anzitutto non è nella disponibilità del Senato la decisione di iniziare la discussione di un testo. I progetti di legge diversi da quelli per cui si richiede il procedimento bicamerale sono infatti presentati alla Camera dei deputati (a quanto si comprende, anche dai singoli senatori individualmente, posto che il primo comma dell'art. 71 Cost. resta immutato). Il Senato può esclusivamente limitarsi a sollecitare l'avvio dell'esame di un disegno di legge (evidentemente, già presentato da uno dei soggetti che ne hanno diritto) deliberando a maggioranza assoluta⁶. In tal caso, la Camera ha comunque a disposizione sei mesi prima di assumere una pronuncia (art. 71, secondo comma, Cost., inserito dall'art. 11, comma 1, lett. a), del disegno di legge costituzionale⁷).

Nel quadro procedurale descritto nell'art. 70, terzo comma, Cost. il ruolo del Senato è, anzitutto, meramente eventuale: è lo stesso Senato che, entro il brevissimo termine di dieci giorni dalla trasmissione del testo approvato dalla Camera, deve deliberarne l'esame su richiesta di un terzo dei suoi componenti.

Tale delibera, finalizzata alla manifestazione di volontà del Senato di esprimersi sul testo deliberato dalla Camera, non va confusa con un istituto presente nel diritto parlamentare italiano per decenni e poi espunto con la revisione dei regolamenti parlamentari del 1971 (ma tuttora esistente in altri ordinamenti⁸), quale la cd. “presa in considerazione”. Mentre infatti l'istituto in parola

⁴ Sulla valorizzazione dell'art. 70 Cost. vigente, e in specie del valore dell'avverbio “collettivamente” al fine di sottolineare la parità tra le due Camere nel procedimento legislativo v. N. LUPU, *Articolo 70*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, II, Torino, 2006, spec. p. 1342 s.

⁵ Si v., sul punto, M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in www.amministrazioneincammino.it, ove si suggerisce l'opportunità di inserire meccanismi per evitare che il Senato possa “insabbiare” disegni di legge bicamerali diverse dalle leggi costituzionali, anche alla luce del mancato collegamento della Seconda Camera al circuito fiduciario.

⁶ Invero A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di “rinvio” del senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, Speciale seminario riforme n. 2/2014, p. 3, identifica invece una vera e propria “iniziativa del Senato”, che tuttavia non sembra riscontrarsi nel testo.

⁷ Tra l'altro, dal punto di vista sistematico, sembra forse discutibile che questo potere di “sollecito” da parte del Senato sia stato inserito all'art. 71 Cost., stante il fatto che esso si riferisce non al deposito di un atto di iniziativa legislativa, ma all'avvio dell'esame su proposte già presentate. In questo senso anche G. TARLI BARBIERI nel suo intervento in audizione sul disegno di legge costituzionale presso la 1^a Commissione Affari costituzionali del Senato del 28 luglio 2015 (ora rinvenibile anche in www.osservatoriosullefonti.it). Sarebbe stato forse più coerente inserirlo all'art. 72 Cost., magari dopo il secondo comma, ove si specifica che le proposte di legge diverse da quelle che richiedono il procedimento bicamerale sono necessariamente presentate alla Camera dei deputati e da questa esaminate.

⁸ V. art. 126, comma 5, reg. Congresso dei deputati spagnolo (*toma en consideración* su cui v. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006, p. 177 s.); art. 74 della legge federale sull'Assemblea federale della Confederazione svizzera (cd. deliberazione sulla “entrata in

consiste in una manifestazione di volontà del Senato nel senso di intervenire nel procedimento avviato (e concluso) dalla Camera, la presa in considerazione aveva invece il senso di “obbligare” le Assemblee a dare un minimo seguito al deposito di qualsiasi progetto di legge⁹. Era in definitiva una conferma dell’avvio dell’esame del testo, mentre ora invece mediante la deliberazione di presa in esame si vuole evitare che il procedimento possa concludersi per sostanziale “silenzio-assenso” della Seconda Camera.

Inoltre, anche qualora intervenga la delibera di avvio dell’esame, il ruolo del Senato nel procedimento di cui all’art. 70, terzo comma, Cost., risulta tutto sommato limitato, non tanto dal punto di vista del tempo a disposizione (ulteriori trenta giorni dalla delibera di presa in esame), quanto piuttosto da quello degli effetti: le sue “*proposte* di modificazione” al testo approvato dalla Camera, potranno avere seguito solo se la Camera decidesse di accoglierle. Certo, non va minimizzata la possibilità di “congelare” una decisione della Camera per un tempo politicamente non trascurabile (ordinariamente, fino a quaranta giorni, fino a venti per i progetti prioritari per i quali il Governo decide di avvalersi della “corsia preferenziale” di cui all’art. 72, ultimo comma, Cost.), né – soprattutto – il fatto che qualsiasi proposta di modifica approvata dal Senato comporti per la Camera la necessità di un riesame e, dunque, se non altro, di una nuova deliberazione per confermare il testo precedentemente già approvato. Tuttavia, dal punto di vista della elaborazione dei contenuti legislativi, è la Camera a dominare il procedimento: anche dinanzi a numerose e circostanziate proposte avanzate dal Senato, magari approvate a grande maggioranza, la Camera ben potrebbe riapprovare il testo trasmesso senza dar loro alcun seguito. Inoltre, e da questo punto di vista il testo non sembra fornire una risposta del tutto univoca, la Camera potrebbe perfino approvare un testo ulteriore¹⁰.

Infine, anche qualora il Senato avesse deliberato l’esame, il decorso infruttuoso del termine dei trenta giorni per l’approvazione delle proposte di modifica del testo determina la conclusione del procedimento legislativo (e quindi l’inoltro della legge al Presidente della Repubblica per la promulgazione).

Rispetto a questo quadro procedurale generale, i commi quarto e quinto dello stesso art. 70 Cost. individuano due varianti.

Il primo caso, disciplinato dall’art. 70, quarto comma, è relativo al procedimento per l’approvazione delle leggi relative alla cd. “clausola di supremazia”, ossia all’intervento dello Stato nelle materie diverse dalla competenza statale esclusiva “quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”. Secondo tale procedimento, il Senato è automaticamente investito dell’esame della delibera legislativa della Camera, senza che sia necessaria una decisione preliminare di attivazione. Anche avendo presenti le particolari esigenze che possono condurre all’attivazione di un simile istituto, i tempi per l’esame da parte del Senato sono estremamente ridotti (dieci giorni), ma è riconosciuta agli esiti del suo

materia”); art. 75 reg. Camera dei Rappresentanti Belga; art. 56 Senato belga; nonché, per alcuni profili di identità, art. 45, comma 1, reg. PE, nel testo in vigore a partire dalla VII leg.

⁹ Si v., in particolare, gli artt. 133, comma 1, e 134 reg. Camera precedenti alla riforma del 1971. In ogni caso, nel corso degli anni la “presa in considerazione” fu dapprima confinata per via di prassi ai progetti di legge comportanti conseguenze finanziarie, in ossequio all’art. 81, quarto comma, Cost., e poi appunto eliminata dal regolamento con la codificazione del 1971. Sul tema v. F. CUOCOLO, *Saggio sull’iniziativa legislativa*, Milano, 1961, p. 100 s.; nonché v. G. MAROZZA, *L’iter legislativo: l’esame preliminare*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 342 s., il quale già negli anni precedenti al 1971 definiva l’istituto in questione come “un retaggio dei vecchi sistemi di esame dei progetti di legge [...] nulla più che una mera formalità”.

¹⁰ Si tornerà più avanti sul punto.

intervento una qualche vincolatività, ancorché limitata al raggiungimento di un consenso sufficientemente ampio: qualora fossero approvate a maggioranza assoluta dei componenti del Senato “modificazioni” al testo approvato dall’altra Camera, quest’ultima potrebbe decidere di non conformarvisi approvando la legge, nella votazione finale, a maggioranza assoluta dei componenti. Tra l’altro, significativo è anche il fatto che l’intervento del Senato sia qualificato come “modificazioni” (e non soltanto “proposte di”), sottolineando la natura decisoria (salvo il superamento da parte della Camera, secondo le forme descritte) e non meramente collaborativa delle sue determinazioni. Tuttavia, da questa differente scelta terminologica non può dedursene il conferimento di un potere decisionale “concludente” in capo al Senato: anche il procedimento in parola risulta infatti soggetto alla clausola generale dell’art. 70, secondo comma Cost., secondo cui, ad esclusione delle materie di cui al primo comma, le leggi sono approvate dalla (sola) Camera. In pratica, relativamente alla “clausola di supremazia”, il Senato che si esprimesse a maggioranza assoluta in difformità alla delibera della Camera avrebbe un potere di blocco e di imposizione di un vincolo procedurale alla Camera, ma non potrebbe “decidere” senza una successiva “conferma” da parte della Camera stessa.

Il secondo caso di deroga rispetto al procedimento monocamerale applicato in via generale è disciplinato dall’art. 70, quinto comma, Cost., ed è invece relativo alle leggi di bilancio e al rendiconto consuntivo, di cui all’art. 81, quarto comma, Cost. Anche in questo caso non è necessaria una preventiva delibera per procedere all’esame da parte del Senato¹¹ ma, diversamente da quanto visto in precedenza, l’intervento da parte di quest’ultimo non ha effetti vincolanti, nemmeno nel senso di irrigidire il seguito del procedimento presso la Camera dei deputati. Rispetto al procedimento previsto in via generale, risulta unicamente ristretto l’ambito temporale di intervento della Seconda Camera (quindici giorni), anche in considerazione della periodicità e della esistenza di scadenze temporali per la l’adozione dei provvedimenti interessati. Tra l’altro, relativamente all’oggetto della eventuale delibera del Senato ritorna anche in questo caso la locuzione “proposte di modifica”, chiarendo così la riconduzione del ruolo del Senato a quello prefigurato nel procedimento generale di cui al terzo comma dell’art. 70 Cost.

Volendo, relativamente ai procedimenti descritti nei commi da secondo a quinto (dunque, in tutti i casi in cui resta ferma la prevalenza della Camera dei deputati), il testo non specifica se, a seguito delle proposte di modifica da parte del Senato, la Camera sia nuovamente tenuta a trasmettere a questo il testo ove accolga solo parzialmente le modifiche proposte, né se sia possibile o meno per la Camera inserire contenuti ulteriori conseguenti all’accettazione delle proposte del Senato (né se, in quest’ultimo caso, sia necessario procedere a una nuova trasmissione del testo risultante). Provando a interpretare sistematicamente la disposizione, alla luce della piena “dominanza” del procedimento da parte della Camera, dovrebbe dedursene la possibilità per quest’ultima di operare una selezione all’interno delle proposte del Senato e la mancanza di un obbligo di nuova trasmissione al Senato in caso di accoglimento solo parziale. Al contrario, sembrerebbero inammissibili “aggiunte” al testo a seguito delle proposte del Senato (si dice infatti che la Camera si pronuncia “in via definitiva” su di esse), a meno che la stessa Camera non ritenga di qualificare il nuovo esame conseguente alla ricezione delle proposte del Senato come l’avvio di un nuovo procedimento, eventualità nella quale sarebbe ipotizzabile una nuova trasmissione, nonché la

¹¹ ... ancorché vi sia una differenza lessicale rispetto al quarto comma: in quest’ultimo l’esame del Senato “è disposto”, mentre nel quinto comma i disegni di legge “sono esaminati”, che tuttavia non appare tale da far sorgere una differenza di alcun tipo tra le due fattispecie.

possibilità per il Senato di esprimersi con la stessa tempistica e gli stessi effetti conseguenti alla prima.

Infine, una ulteriore variante del procedimento descritto dai commi secondo e terzo è costituita dalla conversione del decreto-legge. Indipendentemente dalla materia trattata, il procedimento è incardinato presso la Camera dei deputati e, nel caso dei disegni di legge di conversione vertenti su materie “monocamerali”¹², i termini per il loro esame sono dettati dall’art. 77, sesto comma, Cost., in via derogatoria rispetto a quelli stabiliti in via generale. In sintesi, le specificità in questo caso sono dettate da: (i) la mancanza di una delibera di presa in esame da parte del Senato; (ii) la possibilità che il Senato avvii il proprio esame mentre quello della Camera è ancora in corso¹³, salvo tuttavia riferire le proprie proposte di modifica comunque al testo trasmesso dall’altro ramo del Parlamento (eventualmente trasmesso in un momento successivo rispetto all’avvio della trattazione); (iii) la predeterminazione di un termine massimo di esame per la Camera dei deputati (quaranta giorni), che analizza per prima il testo. Per il resto, resta fermo il termine di dieci giorni per l’approvazione delle proprie “proposte di modifica”, nonché, per le materie monocamerale, la loro mancanza di vincolatività ai fini del successivo esame presso la Camera.

2. La previsione di un “oggetto proprio” per le leggi bicamerali.

Le leggi “necessariamente bicamerali” ricorrono in sedici ambiti materiali, espressamente (e tassativamente) indicati all’art. 70, primo comma, primo periodo, Cost. Anche se ulteriori disposizioni costituzionali “ripetono” la necessità della legge bicamerale per la loro attuazione non introducono titoli nuovi e distinti da quanto l’art. 70, primo comma, non preveda già¹⁴.

¹² Pur condividendo il giudizio sulla oscurità e la non immediata comprensibilità della disposizione, si ritiene di non accogliere l’interpretazione proposta da D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d’urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, giugno 2015, p. 5 s., secondo cui il procedimento di cui all’art. 77, commi secondo e terzo, Cost., si riferirebbe alla generalità dei disegni di legge di conversione, compresi quelli relativi a decreti-legge vertenti su materie “bicamerali”, di cui all’art. 70, primo comma, Cost.

¹³ L’esame da parte del Senato è infatti “disposto” entro trenta giorni dalla data di presentazione del disegno di legge di conversione, ma, come si vedrà, la Camera ha a disposizione fino a quaranta giorni.

¹⁴ Si tratta in particolare di;

1. leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti:
 - a. la tutela delle minoranze linguistiche;
 - b. i referendum popolari;
 - c. le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71 Cost.;
4. leggi che determinano l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
5. leggi che stabiliscono le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea;
6. leggi che determinano i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di senatore di cui all’articolo 65, primo comma, Cost.;
7. leggi che determinano le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori, nonché della loro sostituzione in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale, di cui all’articolo 57, sesto comma, Cost.;
8. leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati europei, di cui agli articoli 80, secondo periodo, e 87, ottavo comma, Cost.;
9. leggi che disciplinano l’ordinamento di Roma capitale, di cui all’articolo 114, terzo comma, Cost.;
10. leggi per la differenziazione delle competenze legislative tra le Regioni a statuto ordinario, di cui all’articolo 116, terzo comma;
11. leggi che disciplinano le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti normativi dell’UE (nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inadempimento), di cui all’articolo 117, quinto comma, Cost.;

Come si anticipava, in tali ambiti la funzione legislativa è esercitata “collettivamente” dalle due Camere e, dunque, in sostanziale continuità con il procedimento attualmente vigente sia relativamente all’attivazione del procedimento (possibile da parte di entrambe le Camere), sia rispetto alle sorti dello stesso (che necessita della doppia conforme), senza particolari meccanismi di possibile snellimento procedurale. Ad ulteriore riprova di quanto detto, l’innovazione costituita dal procedimento con il cd. “voto a data fissa”, di cui all’art. 72, ultimo comma, Cost., non è accessibile per le leggi bicamerali¹⁵.

Tuttavia, da una lettura complessiva del testo, emergono elementi di notevole differenziazione tra il procedimento di approvazione delle leggi bicamerali contenuto nel testo di revisione costituzionale e quello previsto dalle disposizioni costituzionali vigenti. Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto dal secondo periodo dell’art. 70, primo comma, Cost., ove si dispone che le leggi approvate ai sensi del periodo precedente abbiano un “oggetto proprio” e che possano essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa da leggi approvate mediante un identico procedimento.

In altre sedi sarà possibile approfondire i risvolti di tale previsione sull’assetto del sistema delle fonti. Eppure, sembra innegabile come in essa si individui una nuova categoria di atti, che condivide con le “leggi” approvate mediante gli ulteriori procedimenti di cui all’art. 70 unicamente il *nomen iuris*, distinguendosene però, se non altro, quanto alla forza passiva. La previsione di domini separati per i diversi procedimenti legislativi (e la conseguente impossibilità per le leggi approvate mediante procedimenti diversi di modificare le leggi bicamerali) sembrerebbe aprire la strada a una innovativa stratificazione del novero delle fonti legislative¹⁶, da più parti auspicata nei dibattiti e negli studi preparatori¹⁷, per di più con implicazioni del tutto inesplorate rispetto all’interazione con gli atti aventi forza di legge, per i quali non sembrano tuttavia esserci differenze di sorta nelle

12. leggi che disciplinano casi e forme per l’esercizio del potere estero delle Regioni, di cui all’articolo 117, nono comma, Cost.;

13. leggi che determinano i principi generali per l’attribuzione del patrimonio degli enti territoriali, di cui all’articolo 119, sesto comma, Cost.;

14. leggi che disciplinano le procedure affinché l’esercizio del potere sostitutivo sia conforme ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, e che stabiliscono i casi di esclusione degli amministratori territoriali quando sia accertato lo stato di grave dissesto finanziario, di cui all’articolo 120, secondo comma, Cost.;

15. leggi che stabiliscono i principi fondamentali dei sistemi di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché dei relativi emolumenti, di cui all’articolo 122, primo comma, Cost.;

16. leggi di distacco di Comuni ad altra Regione, di cui all’articolo 132, secondo comma, Cost.

¹⁵ ... nonché, in realtà, anche per alcune categorie di leggi monocamerali come le leggi elettorali, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e indulto e di cui all’art. 81, sesto comma, Cost.

¹⁶ Tale stratificazione, in qualche modo già inaugurata con l’introduzione, da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012, della legge di cui all’art. 81, sesto comma, Cost. (su cui N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge “rinforzata” o “organica”*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di Studi di Varenna*, Milano, 2013, p. 425 s.), è resa ulteriormente variegata dall’inserimento del sindacato di costituzionalità preventivo in relazione alle leggi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, previsto in via generale dall’art. 73 Cost., come modificato dall’art. 13 del disegno di legge costituzionale in discussione, nonché in sede di prima applicazione, per le leggi elettorali vigenti al momento dell’entrata in vigore della stessa legge costituzionale, in forza della disposizione transitoria presente al suo art. 39, comma 11.

¹⁷ Si pensi, ad esempio, alla categoria delle leggi espressamente qualificate come “organiche” inserita tra le proposte contenute nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita presso il Dipartimento per le riforme costituzionali nell’ambito del Governo Letta (Capitolo secondo “Procedimento legislativo”, punti 2 e seguenti), che includeva, oltre alla legge di cui all’ultimo comma dell’art. 81 Cost., la legge elettorale e quelle relative all’organizzazione e al funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell’ordine giudiziario.

potenzialità abrogatrici o modificatrici di tutte le categorie di “leggi”, bicamerali o monocamerali che siano.

Qui interessa soprattutto indagare il concetto di “oggetto proprio” delle leggi bicamerali, specie nella prospettiva dei suoi risvolti rispetto al potenziale sviluppo di contenzioso costituzionale sui vizi formali¹⁸.

L’idea di un “oggetto proprio” sembra presupporre una finalizzazione univoca di ciascun atto legislativo che sia soggetto a procedimento bicamerale, con anche “ambizioni” di consolidamento della legislazione approvata in relazione a ciascuna delle disposizioni costituzionali elencate nell’art. 70, primo comma, Cost. Tale finalizzazione univoca dovrebbe quindi condurre a una sostanziale omogeneità del singolo provvedimento legislativo, che dovrebbe limitarsi non solo a contenere esclusivamente disposizioni relative alle materie bicamerali, ma a limitarsi ad una e una soltanto di esse.

Il concetto di “oggetto proprio” presente nella norma in parola sembra in qualche modo richiamare l’analoga locuzione attualmente presente in diverse disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti (anche se spesso integrate dal richiamo alla “legislazione vigente”, nonché, a seconda dei casi, più o meno superate nelle denominazioni degli atti considerati) a proposito delle regole per il procedimento di esame di alcuni progetti di legge specificamente individuati, quali i disegni di legge finanziaria e di bilancio (artt. 121, comma 5, reg. Camera e 128, comma 6, reg. Senato), i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (artt. 123-*bis* reg. Camera e 126-*bis* reg. Senato), i disegni di legge “comunitaria” (artt. 126-*ter*, comma 4, reg. Camera, e 144-*bis*, comma 4, reg. Senato), in relazione ai quali vengono ulteriormente ristretti i canoni di ammissibilità delle proposte emendative.

La “proprietà” di oggetto, dunque, starebbe a significare una specificità materiale degli atti che non può non avere riflessi nel rispettivo procedimento di formazione. Di conseguenza, il rispetto dell’“oggetto proprio” non potrebbe non costituire il metro per la valutazione delle deviazioni o delle violazioni che dovessero intervenire nel procedimento di approvazione delle leggi bicamerali, come pure in quello di leggi bicamerali che incidessero su tali ambiti materiali.

Risulta subito evidente come questa accezione dell’“oggetto proprio” delle leggi di cui all’art. 70, primo comma, Cost. possa costituire un elemento a dir poco dirompente circa lo sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi.

Tali vizi, per altro, sembrano potersi rilevare non soltanto nel caso in cui contenuti da approvarsi necessariamente mediante leggi bicamerali fossero inseriti in leggi monocamerali. Anche nell’eventualità contraria sembrano potersi configurare violazioni del novellato disposto

¹⁸ Sembra opportuno ricostruire il modo in cui la previsione relativa all’esistenza di un “oggetto proprio” per le leggi bicamerali, nonché le ulteriori disposizioni poste a presidio di essa, sono state introdotte nel corso dell’esame parlamentare (la discussione sull’art. 10 del disegno di legge è rinvenibile in A.C., XVII leg., res. sten. 11 febbraio 2015, p. 318 s.). La disposizione è stata introdotta a mezzo del subemendamento 0.10.22.2 De Menech (Pd), presentato in relazione all’emendamento 10.22 Giorgis (Pd), emendamento che ha condotto alla riscrittura di ampie parti dell’art. 10 del disegno di legge, modificativo dell’art. 70 Cost. Anche a seguito dell’approvazione di ulteriori subemendamenti, lo stesso emendamento Giorgis ha modificato significativamente la lista di materie per le leggi necessariamente bicamerali, nonché tempi e meccanismi di raccordo tra Camera e Senato in relazione agli ulteriori procedimenti di cui ai commi secondo e seguenti. Tra l’altro, è interessante notare come il parere iniziale del Governo sull’emendamento principale fosse negativo e che invece, alla luce dei subemendamenti approvati è stato mutato in favorevole, mentre il relatore (Fiano, Pd), inizialmente altrettanto contrario, si è rimesso all’Assemblea. Per completare il discorso, è utile ricordare anche un ulteriore subemendamento approvato in relazione all’emendamento Giorgis, il n. 0.10.22.3 a firma del deputato Marco Di Maio (anch’egli Pd). Tale subemendamento ha inserito l’attuale sesto comma dell’art. 70, che rimanda alla intesa tra i Presidenti delle Camere la risoluzione di eventuali questioni di competenza (sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti).

costituzionale: eventuali contenuti presenti nelle leggi bicamerali che esorbitassero dall'elencazione (da intendersi, appunto, in senso tassativo) dell'art. 70, primo comma, primo periodo, sarebbero da ritenersi ultronei e dunque violativi della disposizione costituzionale relativa alla limitatezza di oggetto. In questo caso, la violazione avrebbe tuttavia caratteristiche diverse rispetto all'ipotesi opposta: mentre un contenuto necessariamente bicamerale che fosse veicolato in una legge approvata senza la piena ed espressa condivisione del Senato (o addirittura in opposizione alle sue proposte di modifica) sarebbe da ritenersi incostituzionale in quanto privo appunto del necessario apporto dell'altro ramo del Parlamento alla definizione della manifestazione di volontà legislativa, un contenuto veicolabile in una legge monocamerale che fosse inserito in una legge bicamerale sarebbe ugualmente incostituzionale, in quanto la maggiore rigidità dell'atto-fonte in cui esso è inserito sottrarrebbe alla disponibilità della (sola) Camera dei deputati (anche, eventualmente, in disaccordo con il Senato) un successivo nuovo intervento sul tema.

Al limite, si potrebbe valutare la possibilità che i contenuti "intrusi" in leggi bicamerali che potevano essere veicolati mediante leggi monocamerali assumano una natura cedevole rispetto a successive modifiche apportate mediante procedimenti monocamerali (che appunto sarebbero loro propri). La sanzione della invalidità potrebbe infatti apparire al limite della mancanza di proporzionalità, trattandosi comunque di disposizioni approvate con il pieno consenso della Camera dei deputati, eventualmente mediando rispetto alla volontà espressa da parte del Senato, ma comunque specificamente oggetto di approvazione consapevole e volontaria.

3. L'inidoneità dell'intesa tra i Presidenti delle Camere a sanare eventuali vizi formali.

Procedendo dalla descrizione degli elementi di novità presenti nella disciplina costituzionale sul procedimento legislativo all'analisi del potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali occorre soffermarsi attentamente sull'art. 70, sesto comma, Cost., ove si rimanda all'intesa tra i Presidenti delle Camere la risoluzione delle questioni di competenza tra le due Camere. Dalle decisioni elaborate in tale sede dipenderà molta parte del rispetto delle previsioni costituzionali sul procedimento legislativo, verosimilmente creando una tensione non indifferente tra la Corte costituzionale e i Presidenti di Assemblea.

Benché nelle intenzioni dei proponenti tale previsione potrebbe (e dovrebbe) condurre a una evoluzione del ruolo dei Presidenti di Assemblea nel senso di una maggiore imparzialità, sia consentita qualche perplessità sulla idoneità, nel momento attuale, di una evoluzione virtuosa in tal senso¹⁹. Del resto, già da tempo è stato notato il venir meno, "irrimediabilmente", del fondamento della insindacabilità della gestione delle procedure in nome della "autogaranza" da parte delle forze politiche²⁰, né i tratti generali della revisione costituzionale in discussione sembrano poter porre rimedio a tale stato di cose.

È utile segnalare come la disposizione di cui all'art. 70, sesto comma, Cost. riprenda, alla lettera, una parte del testo presente nella delibera parlamentare sottoposta a referendum costituzionale nel

¹⁹ Da ultimi, sull'evoluzione del ruolo dei Presidenti di Assemblea, v. i volumi *La trasformazione del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, 2013, e *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, 2014.

²⁰ Così M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*. Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, 2012, p. 3 s.

2006²¹. In quell'occasione, tuttavia, lo stesso enunciato era completato da una previsione ulteriore, che dichiarava “non sindacabile in alcuna sede” la decisione dei Presidenti²². Inoltre, sempre nello stesso testo, si rinviava all'intesa tra i Presidenti delle Camere anche la definizione di “criteri generali secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi”.

Questo precedente relativo al testo del 2006 è utile per sottolineare la consapevolezza, da parte del legislatore costituzionale di allora, circa l'esistenza di un problema relativo alla gestione di un procedimento legislativo parlamentare non più unico, ma ormai differenziato a seconda degli oggetti, e che perciò non permette la piena fungibilità tra i veicoli normativi all'esame delle Camere. Lo stesso testo segnala altresì come, almeno allora, si considerò insufficiente il rinvio all'intesa tra i Presidenti delle Camere al fine di ritenere sanati, a seguito di essa, eventuali vizi derivanti dal procedimento legislativo, richiedendosi perciò una disposizione di esplicita esclusione del sindacato della Corte costituzionale sul punto.

Non si intende qui condividere o supportare la previsione contenuta nel testo del 2006, anzitutto perché frontalmente contraria al principio della pienezza (come presupposto indefettibile della effettività) della tutela costituzionale²³, che non ammette zone franche del sindacato di costituzionalità, come per altro ribadito dalla stessa Corte costituzionale anche nella celebre sentenza n. 1 del 2014. Preme piuttosto rimarcare che qualsiasi disquisizione circa lo sviluppo potenziale del contenzioso costituzionale dei vizi formali alla luce del testo costituzionale novellato comporti necessariamente una presa di posizione sulla interpretazione della disposizione di cui all'art. 70, comma sesto, Cost. e, quindi, sulla idoneità dell'intesa tra i Presidenti delle Camere a sanare eventuali vizi procedurali.

A questo proposito, le opinioni manifestate nel dibattito dottrinale contemporaneo all'esame del disegno di revisione costituzionale sono state diverse e alquanto “polarizzate”, comprendendo esplicite esclusioni del potere sanante della composizione “preventiva” delle questioni di competenza da parte dei Presidenti di Assemblea²⁴ e posizioni diametralmente opposte, orientate a negare l'intervento della Corte costituzionale al fine di sindacare la violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, ritenendole sanate dall'intesa tra i due Presidenti, aprendo solo a una possibilità di sindacato in sede di conflitto di attribuzioni, sollevato da una Camera contro l'altra, nel caso di mancata intesa tra i due Presidenti²⁵.

In questa sede si ritiene di non condividere l'ultimo approccio richiamato, negando la possibilità che l'intervento di una intesa tra i Presidenti possa escludere il successivo sindacato da parte della Corte costituzionale. Tale interpretazione, benché autorevolmente sostenuta e finemente argomentata, non risulta tuttavia condivisibile. Anzitutto, in quanto nega il richiamato principio di

²¹ A.S. 2544-D, XIV leg., approvato in via definitiva dalle Camere il 16 novembre 2005 e non confermato dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. Tra l'altro, la disposizione citata era contenuta proprio all'art. 70, sesto comma, Cost. di quel testo.

²² Si prevedeva, inoltre, la possibilità per i Presidenti di designare 4 deputati e 4 senatori costituendo un Comitato paritetico al quale, eventualmente, poter deferire le questioni di competenza. Le decisioni di tale organo sarebbero state coperte da identica “insindacabilità”. Sulla soluzione prevista dal testo del 2006 v. S. LABRIOLA, *La riforma delle procedure parlamentari nel quadro del nuovo bicameralismo*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 619 s.

²³ In questi termini, da ultimo, D. MESSINEO, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Diritto amministrativo*, 2013, p. 717 s., spec. p. 741.

²⁴ Così anche G. TARLI BARBIERI, nel corso dell'audizione citata (p. 12 del testo pubblicato su www.osservatoriosullefonti.it).

²⁵ Così M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel ddl Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2015, spec. p. 2 s.

completezza della tutela costituzionale, limitando l'universalità del controllo di legittimità costituzionale, proprio in relazione ai procedimenti di formazione delle norme, finendo per accogliere quegli orientamenti giurisprudenziali che risultano generalmente meno condivisi e, in parte, "ripudiati" dalla stessa giurisprudenza successiva²⁶. In secondo luogo, sembra discutibile l'idea che il singolo Presidente di Assemblea, come parte dell'intesa, possa agire a tutela non del rispetto del regolamento e della correttezza delle fonti dell'autonomia parlamentare, ma di norme costituzionali dell'ordinamento generale. Inoltre, porre in capo ai Presidenti, in un simile contesto, una "rappresentanza istituzionale" della Camera di provenienza – tale per cui le istanze regolamentari relative alle questioni di competenza finiscono per essere necessariamente mediate dall'organo di vertice, d'intesa con il proprio omologo nell'altro ramo del Parlamento – risulta di dubbia compatibilità con i diritti delle minoranze parlamentari (e delle opposizioni presso la Camera dei deputati), ora finalmente tutelati nella nuova formulazione dell'art. 64 Cost. Infine, l'ipotesi prospettata del conflitto in caso di mancata intesa risulta in qualche modo riduttiva, perché finisce per assumere l'ipotesi comunque presente come residuale in qualità di via maestra per il ripristino della legalità costituzionale.

Volendo, una formulazione alternativa dell'art. 70, sesto comma, Cost. era contenuta nel testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali della Camera e poi sostituita nel corso dell'esame in Assemblea. Nella formulazione della Commissione²⁷ era previsto che il procedimento per l'esame dei disegni di legge, da applicare sino alla pronuncia definitiva, fosse "predeterminato dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, sulla base dei criteri indicati dai rispettivi regolamenti".

La formulazione della Commissione, benché non potesse comunque offrire soluzioni rispetto alle sempre possibili deviazioni procedurali e alla loro sanzione in sede di sindacato sui vizi formali, provava almeno a offrire una cornice del procedimento parlamentare di decisione legislativa all'apparenza maggiormente governabile. La predeterminazione del tipo di procedimento e, dunque, una più o meno rigida distinzione delle sue forme, avrebbe potuto chiarire sin dall'inizio la finalizzazione dello stesso, e quindi conferire una qualche stabilità all'impianto procedurale da applicarsi dall'inizio della trattazione alla pronuncia definitiva, escludendo che uno stesso *iter* potesse "cambiare natura" in corso d'opera, magari per effetto dell'approvazione di emendamenti o decisioni di stralcio. Tuttavia, la stessa soluzione proposta dal testo della Commissione si presta a critiche di diversa natura: l'individuazione dei regolamenti parlamentari come fonti per la delimitazione dei criteri per la predeterminazione dei procedimenti da seguire – e, dunque, per la composizione *ex ante* dei conflitti di competenza tra le due Camere – risulta impercorribile, in quanto avrebbe conferito a fonti monocamerale il compito di intervenire proprio nella delimitazione dei compiti di ciascuna Assemblea nei confronti dell'altra. Non a caso, sul punto, il testo del 2006, pure con le criticità segnalate, si riferiva appunto a una sede negoziale quali l'intesa tra i Presidenti.

4. La possibile natura dei "nuovi" vizi derivanti dalla violazione dell'art. 70 della Costituzione.

Ci si è soffermati sulla previsione dell'"oggetto proprio" delle leggi bicamerali perché si ritiene che in esso finiscano per esaurirsi la massima parte dei "nuovi" vizi ipotizzabili alla luce del testo

²⁶ Ci si riferisce, in particolare al filone inaugurato dalla sent. n. 391 del 1995, nella quale la Corte finì per dichiarare che il rinvio ai regolamenti parlamentari contenuto nell'art. 72, primo comma, Cost., può consentire anche di disapplicare norme costituzionali relative alla votazione articolo per articolo.

²⁷ ... risultante dall'approvazione dell'emendamento 10.116 dei relatori, come a sua volta modificato a seguito dell'approvazione dei subemendamenti 0.10.116.4 e 0.10.116.6, richiamati *supra*.

costituzionale novellato nella parte relativa alle regole del procedimento legislativo. A prescindere infatti dal rispetto dei termini temporali per l'intervento a vario titolo del Senato, di cui ai commi da terzo a quinto dell'art. 70 Cost., non sembrano emergere ipotesi di contestazione della correttezza del procedimento di approvazione delle leggi che siano estremamente nuove o diverse rispetto al quadro costituzionale vigente. Allo stesso modo, l'inserimento, al quarto comma, di specifiche maggioranze per l'intervento del Senato e il suo successivo superamento da parte della Camera non sembrano innovare il "paniere" di questioni suscettibili di essere rimesse all'attenzione della Corte, se non altro perché di immediata evidenza o comunque risolvibili mediante canoni interpretativi già presenti nella giurisprudenza costituzionale²⁸.

La disposizione recante l'obbligo di abrogazione, modifica e deroga espressa delle leggi bicamerali sembra infatti costituire una ricaduta applicativa del requisito costituito dal "contenuto proprio". E comunque, tali obblighi finalizzati al consolidamento della legislazione nelle materie bicamerali sembrano destinati ad avere impatto anzitutto sul procedimento parlamentare e sulle forme della sua attivazione, ferma restando ovviamente la competenza successiva della Corte costituzionale a verificarne la correttezza. Per non parlare, infine, della specificazione che la modifica di leggi bicamerali debba avvenire unicamente da parte di ulteriori leggi approvate mediante il medesimo procedimento, che risulta del tutto ridondante²⁹: stante la specificità procedurale del procedimento bicamerale, l'impossibilità per le leggi monocamerali di modificare le leggi approvate ai sensi dell'art. 70, primo comma, Cost. risulta già definita *per tabulas*.

È invece la previsione di un "oggetto proprio" per le leggi bicamerali a costituire il vero tratto di innovatività, finendo per assorbire le differenze tra i due quadri procedimentali principali e costituendo appunto il discrimine fondamentale (o comunque, l'evidenza rilevabile in giudizio) tra il procedimento bicamerale e quello a "dominanza" Camera.

Discorso a parte merita la qualificazione di un vizio di tal fatta: in qualche misura, sembra infatti possibile mettere in discussione l'attribuzione (almeno in via esclusiva) alla categoria dei vizi formali dei casi di mancato rispetto dell'oggetto proprio, sia nel caso di norme "intruse" in leggi bicamerali, sia nell'eventualità opposta di inserimento di contenuti previsti all'art. 70, primo comma, Cost., in una legge approvata mediante un procedimento "monocamerale". Almeno, guardando anche alla giurisprudenza costituzionale più recente, simili deviazioni sembrano avvicinarsi a quelle rilevate dal giudice delle leggi in relazione alla disomogeneità delle disposizioni inserite in corso di conversione rispetto all'oggetto originario del decreto-legge, almeno nel senso di un non trascurabile intreccio tra profili formali e profili contenutistici.

Ci si riferisce in particolare alla giurisprudenza costituzionale inaugurata dalla nota sentenza n. 22 del 2012 e proseguita, seppure con qualche sfumatura non del tutto identica, nelle successive pronunce nn. 32 e 251 del 2014. In particolare, nella sentenza n. 32 del 2014 – che ha suscitato un ampio dibattito in dottrina, anche alla luce dello specifico oggetto delle norme dichiarate incostituzionali, relative a punti qualificanti della normativa sulle sostanze stupefacenti e psicotrope – la Corte ha avuto cura di precisare che il vizio da cui erano affette tali norme "intruse" nel procedimento di conversione di un decreto-legge vertente su altro e diverso oggetto fosse sì di

²⁸ Sul punto, la panoramica della tipologia dei vizi formali rilevati dalla giurisprudenza costituzionale è offerta in P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002, p. 79 s.

²⁹ E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., p. 211, qualifica la previsione come inutiliter data.

natura “procedurale”, ancorché “peculiare” in quanto “per sua stessa natura [evidenziabile] solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni”³⁰.

Dunque, nel caso richiamato, la natura “formale” del vizio riscontrato si sostanzia nell’aver veicolato in un procedimento “peculiare” (quale quello di conversione di un decreto-legge, avente natura “funzionalizzata e specializzata”), contenuti che non potevano essere ammessi in quella sede. Con le dovute distinzioni, sembra potersi cogliere qualche tratto di analogia con la situazione di una norma intrusa in un procedimento legislativo diverso da quello al quale sarebbe dovuta essere destinata, in quanto ciascuno di essi (sia quello bicamerale che quello monocamerale) in qualche modo “specializzati” e posti a presidio di esigenze diverse e costituzionalmente tutelate (il pieno coinvolgimento del Senato, in un caso, la necessaria prevalenza della Camera di rappresentanza popolare, nell’altro).

Infine, da una ulteriore prospettiva, un elemento di qualche interesse potrebbe venire ancora dalla modifica operata dalla novella costituzionale all’art. 77 Cost., laddove si incorporano nel testo della Costituzione i limiti posti finora dalla legislazione ordinaria alla decretazione d’urgenza. Tra gli ambiti preclusi al decreto-legge (ora non più nella forma, discussa e discutibile, dell’autovincolo, ma in quella ben più penetrante data dal rango costituzionale della fonte) risulta presente anche il ripristino dell’efficacia “di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per *vizi non attinenti al procedimento*”. Come si è detto, si tratta appunto della riproposizione a livello costituzionale di uno dei contenuti presenti nell’art. 15 della l. n. 400 del 1988, eppure la sua lettura “in controluce” sembrerebbe offrire l’idea che invece non è precluso (e anzi è consentito) al decreto-legge il ripristino di norme illegittime per vizio di forma.

Si potrebbe dire che l’inserimento di una simile disposizione tradisca una qualche “consapevolezza” della possibilità che le nuove norme introdotte in relazione al procedimento legislativo possano suscitare un incremento del contenzioso sui vizi formali o, addirittura, un incremento delle declaratorie di incostituzionalità per gli stessi motivi. Anzi, la stessa disposizione potrebbe essere letta come una individuazione implicita già del mezzo attraverso cui “rimediare” tempestivamente ai vuoti normativi che dovessero determinarsi (magari a distanza di molto tempo dall’entrata in vigore) a seguito della censura in relazione a vizi di natura formale. Certamente questa “soluzione” (ove di soluzione si tratti) appare alquanto difficoltosa e suscettibile di ingenerare non poche questioni teoriche (e applicative) ulteriormente problematiche, in quanto il ripristino dell’efficacia di norme dichiarate invalide dalla Corte costituzionale per vizio formale potrebbe essere preclusa o limitata nelle ricadute pratiche (si pensi a norme penali o a situazioni che richiedono una continuità di vigenza ed efficacia del quadro normativo). Nondimeno, la suggestione appena richiamata sembra meritevole di menzione in questa sede, in quanto relativa a una nuova disposizione costituzionale che, più o meno direttamente, fonda una ulteriore differenza nel regime costituzionale di vizi sostanziali, da una parte, e formali, dall’altra.

³⁰ Su tale pronuncia si v. l’ampio dibattito raccolto sul sito www.federalismi.it all’interno del Focus sulle fonti del diritto n. 1 del 2014, appunto dedicato al tema *Decretazione d’urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sent. n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale*, ove commenti di P. CARNEVALE, A. CELOTTO, D. CHINNI, G. FILIPPETTA, G.M. FLICK, A. FRANCO, E. FRONTONI, F. MODUGNO e Giu. SERGES. Inoltre, volendo, G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 396 s.

5. *Prime riflessioni conclusive: i possibili approcci da parte del sindacato di costituzionalità sui vizi derivanti dai nuovi procedimenti*

A conclusione di queste brevi (e del tutto provvisorie) riflessioni, sembra opportuno proporre una serie di spunti relativamente al possibile seguito nel giudizio di costituzionalità dei temi sinora richiamati.

Anzitutto verrebbe da fare una considerazione probabilmente banale e assolutamente descrittiva, circa l'estremo aumento (anche dal solo punto di vista quantitativo) delle norme dedicate alla procedura legislativa all'interno del testo costituzionale novellato, rispetto ai pochi principi di cui all'art. 72 Cost. vigente. Anche volendo immaginare un approccio assolutamente "continuista" da parte della Corte costituzionale rispetto alle deviazioni procedurali, tale da confermare una ampia autonomia parlamentare nella gestione del procedimento di decisione, le fonti di possibile violazione risulterebbero appunto moltiplicate. È noto che la Corte costituzionale – nonostante affermazioni forse molto "coraggiose" presenti nella sent. n. 9 del 1959 – abbia poi ricondotto il proprio sindacato in un alveo maggiormente rispettoso della autonomia parlamentare, specie in relazione alla correttezza del procedimento legislativo. Eppure, non deve dimenticarsi che la stessa Corte non ha mai smentito³¹ l'intenzione di presidiare le norme sul procedimento legislativo presenti nel testo costituzionale. E, dunque, l'aumento del grado di dettaglio della disciplina costituzionale sul procedimento non può non riflettersi in un sindacato maggiormente penetrante.

Ma se il discrimine tra il testo vigente e il testo novellato si limitasse alla quantità e al grado di dettaglio delle norme procedurali, non sarebbero molti i motivi di interesse circa una possibile evoluzione del sindacato sui vizi formali.

È invece proprio l'inserimento di un elemento qualitativamente inedito, quale quello dell'"oggetto proprio" delle leggi bicamerali a innovare profondamente il quadro complessivo. Uno scenario potrebbe essere appunto quello di "estendere" a questo tipo di sindacato l'esperienza maturata sull'esame di omogeneità degli emendamenti inseriti nel corso del procedimento di conversione dei decreti-legge, se non altro come unico esempio rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale esistente circa una "specializzazione" del procedimento legislativo, ossia una distinzione (costituzionalmente rilevante) di uno specifico *iter* rispetto all'esperienza consolidata di piena fungibilità tra i procedimenti di decisione legislativa parlamentare.

Infine, relativamente agli effetti di un eventuale intervento di censura da parte del giudice costituzionale, andrà valutato il seguito che la giurisprudenza costituzionale intenderà dare a ulteriori decisioni del periodo più recente, come la sentenza n. 10 del 2015, nella quale gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale sono stati limitati in ragione di preminenti necessità dettate da ulteriori principi costituzionali (nel caso di specie, la grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.) e fatti decorrere (solo) a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione in Gazzetta Ufficiale. Certamente la pronuncia appena citata va inquadrata appunto nel contesto specifico degli effetti finanziari delle decisioni della Corte costituzionale, come mostra anche il richiamo in motivazione del "rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)". Eppure, l'apertura di una sensibilità nuova alle ricadute delle decisioni della Corte potrebbe trovare ulteriore sviluppo in un contesto di potenziale moltiplicazione dei vizi formali rilevabili.

³¹ Salvo che nella richiamata decisione n. 391 del 1995, di cui *supra*.