

Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi.

MASSIMO CAVINO

Legge del Parlamento e legge della Camera dei deputati?

Il titolo dell'introduzione che mi è stata assegnata riduce il suo oggetto alle riflessioni sullo sviluppo del contenzioso costituzionale in ordine alle questioni connesse ai procedimenti di approvazione della legge statale, su alcuni aspetti della decretazione d'urgenza e del procedimento relativo al referendum abrogativo.

La riforma del riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni non dovrebbe, di per sé, dare luogo a perplessità di carattere formale, quanto piuttosto di carattere materiale/competenziale; carattere pure condiviso dalla maggior parte delle innovazioni relative alla decretazione d'urgenza.

Per altro affermare che le riflessioni che andremo a svolgere sui procedimenti di approvazione della legge statale possono indurre a perplessità di carattere formale, più che materiale/competenziale, significa ritenere che l'atto "legge" sia ancora formalmente adottato da un solo organo, il Parlamento, anche dopo la riforma. Che si possa cioè continuare a parlare di legge del Parlamento malgrado le diverse modalità di partecipazione delle Camere all'esercizio della funzione legislativa.

Sarà questa l'ipotesi da cui prenderemo le mosse per le riflessioni sui procedimenti legislativi. Si tratta però di una scelta determinata esclusivamente da esigenze classificatorie; o meglio, dalla necessità di ragionare tenendo come punto di riferimento categorie note.

Tale affermazione potrebbe, infatti, essere confutata da una lettura del testo novellato dell'articolo 55 Cost.

In forza dell'articolo 55, comma 1, Cost., il Parlamento si comporrà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il comma 4 disporrà che la Camera eserciti la funzione legislativa mentre il comma 5 prevedrà che il Senato vi concorra nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione.

Si faccia molta attenzione: non solo secondo le *modalità*, ma anche nei *casi* stabiliti dalla Costituzione.

Ciò significa che si daranno casi nei quali il Senato non concorrerà all'esercizio della funzione legislativa?

Come diremo più diffusamente tra poco, il nuovo art. 70 Cost. stabilirà, al primo comma, le materie sulle quali la funzione legislativa dovrà essere esercitata collettivamente dai due rami del Parlamento riservando, al secondo comma, l'approvazione delle altre leggi alla Camera dei deputati.

Rispetto a tale ultime leggi il Senato potrà soltanto deliberare proposte di modificazione.

Ciò, combinato con la lettura dell'articolo 55, comma 5, può portare a concludere che l'approvazione delle "altre leggi" debba essere ricondotta a *casi* in cui il Senato non eserciti la funzione legislativa, o a *modalità* differenti con cui vi concorra?

Si può ritenere che con le proposte di modificazione il Senato concorra all'esercizio della funzione legislativa?

La questione di fondo dalla quale occorre prendere le mosse è quella relativa alla definizione del concetto di "concorso" nell'esercizio della funzione legislativa.

Proviamo a seguire un metodo induttivo e prendiamo le mosse dalla lettura del comma 3 dell'articolo 70 Cost. che imporrà alla Camera dei deputati di pronunciarsi definitivamente sulle proposte deliberate dal Senato.

Se qualificassimo le proposte del Senato come concorso all'esercizio della funzione legislativa, potremmo sostenere che esso consisterà in una deliberazione politica che, intervenendo nella fase di approvazione della legge, sia capace di incidere, anche solo a livello procedurale, su di essa.

Non mancano però casi nei quali le deliberazioni di un organo diverso da quello cui compete l'approvazione finale della legge, pur incidendo su di essa, non sono state qualificate come atti di concorso all'esercizio della funzione legislativa.

Ci si riferisce alle ipotesi di aggravamento del procedimento legislativo regionale determinate dai pareri degli organi di garanzia statutaria (che hanno però natura amministrativa) e dai pareri dei CAL (che invece sono atti politici espressi da un organo regionale costituzionalmente necessario). Essi intervengono nella fase della approvazione finale della legge e determinano un aggravamento del procedimento legislativo ma non si può dire che comportino un concorso all'esercizio della funzione legislativa attribuita esclusivamente al Consiglio regionale.

Le proposte di modificazione avanzate dal Senato, in tale prospettiva, potrebbero anche essere considerate come un mero elemento del procedimento legislativo presso la Camera dei deputati senza essere qualificate come modalità di esercizio della funzione legislativa?

Per rispondere a questo interrogativo e quindi per stabilire se sarà possibile distinguere tra leggi approvate dalla Camera e leggi approvate dal Parlamento, occorrerà però valutare quale sarà la natura del Parlamento nel futuro assetto istituzionale.

Se infatti oggi il Parlamento è «sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile» (Corte costituzionale, n. 106 del 2002) occorre domandarsi se dopo l'attribuzione della funzione della rappresentanza nazionale alla sola Camera dei deputati il *nomen* Parlamento avrà ancora «una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale» (idem).

Se nel nuovo quadro costituzionale sarà riconosciuta al Parlamento una posizione paragonabile a quella attuale, l'esserne parte attribuirà al Senato una forza politica che permetterà di considerare le sue proposte di modificazione nell'ambito dei procedimenti monocamerale come modalità di esercizio della funzione legislativa.

Non pare per altro che questa sia la logica interna al progetto di riforma costituzionale che, rispetto alla forma di governo, pare piuttosto improntato ad affermare la prevalenza del continuum Governo-maggioranza secondo una dinamica di presidenzializzazione dell'esecutivo.

I procedimenti legislativi.

Riflettendo, per le ragioni che abbiamo detto, sulla legge come “legge del Parlamento” possiamo distinguere nel progetto di revisione costituzionale otto procedimenti per approvarla cui potrà aggiungersi un nono in forza di quanto disporrà l'articolo 72, comma 3, Cost., per il quale i regolamenti delle Camere stabiliranno procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza.

Distingueremo gli otto procedimenti in due categorie, bicamerali o monocamerali, secondo le modalità con le quali si procede alla definitiva approvazione del testo.

E pertanto:

1. Procedimento con approvazione bicamerale della legge (articolo 70, comma 1).

2. Procedimento bicamerale speciale relativo alla approvazione delle leggi elettorali per Camera e Senato che prevede la possibilità del controllo preventivo da parte della Corte costituzionale ove ne facciano richiesta un quarto dei deputati o un terzo dei senatori entro dieci giorni dalla approvazione (durante i quali la legge non può essere promulgata); il giudizio della Corte deve intervenire entro trenta giorni. (art. 73, comma 2).

3. Procedimento monocamerale generale: approvazione della Camera dei deputati con possibile esame del Senato e possibile proposta di deliberazione (articolo 70, commi 2 e 3)

4. Procedimento monocamerale speciale relativo alle leggi che danno attuazione all'articolo 117, comma 4: approvazione della Camera dei deputati con necessario esame del Senato e possibile proposta di modificazioni, adottata a maggioranza assoluta; ipotesi che prevede l'approvazione a maggioranza assoluta da parte della Camera che disattenda le proposte del Senato (art. 70, comma 4).

5. Procedimento monocamerale speciale relativo ai disegni di legge di cui all'art.81, comma 4, Cost.: approvazione della Camera con necessario esame del Senato e possibili proposte di modificazioni deliberate entro quindici giorni dalla data di trasmissione (art. 70, comma 5).

6. Procedimento monocamerale speciale su iniziativa del Senato: approvazione della Camera dei deputati avviato dall'iniziativa del Senato (con deliberazione a maggioranza assoluta); in tal caso la Camera procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi (art. 71, comma 2).

7. Procedimento monocamerale speciale relativo alle leggi dichiarate dal Governo essenziali all'attuazione del suo programma: richiesta del Governo di deliberare, entro cinque giorni, l'iscrizione della legge all'ordine del giorno con priorità; pronuncia in via definitiva della Camera entro settanta giorni con dimezzamento dei termini per le proposte di modificazione da parte del Senato. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge (art 72, comma 7).

8. Procedimento monocamerale speciale per l'approvazione delle leggi di conversione dei decreti legge. Art. 77, commi 3 e 6.

Il procedimento bicamerale generale.

La disciplina del primo comma dell'articolo 70 Cost. rappresenta l'ultimo e unico elemento di bicameralismo paritario lasciato dal disegno di legge costituzionale.

I due rami del Parlamento si trovano esattamente nella stessa posizione, sia per quel che concerne l'avvio del procedimento (l'articolo 72, primo comma, Cost. permetterà di presentare i disegni di legge indifferentemente davanti all'una e all'altra Camera), sia per quel che riguarda la fase deliberativa: non è infatti previsto alcun tipo di limite alle letture né alcuno strumento di

conciliazione che possa permettere di interrompere le navette, né alcuna forma di prevalenza di una Camera sull'altra.

Da questo punto di vista il sistema francese, nel quale molti vedono il modello di riferimento, non è stato seguito.

L'articolo 45 della Costituzione francese stabilisce che qualora le Camere, dopo la seconda lettura, non riescano ad approvare una legge nel medesimo testo, il Primo ministro o i Presidenti delle Camere (secondo che si tratti di un progetto o di una proposta di legge) possono ottenere la convocazione di una commissione bicamerale paritetica avente il compito di elaborare una proposta condivisa in ordine agli aspetti controversi. Questa procedura può essere attivata dal Governo anche dopo la sola prima lettura da parte di ciascuna Camera se le Conferenze dei Presidenti non vi si sono congiuntamente opposte. Il Governo può sottoporre all'esame delle Camere la proposta della commissione rispetto alla quale non sono ammessi emendamenti diversi da quelli autorizzati dallo stesso Governo. Qualora la commissione non arrivi ad una proposta o questa non sia accolta dalle Camere, il Governo può investire della approvazione definitiva della legge la sola Assemblea nazionale (chiamato a pronunciarsi sulla necessità di una motivazione da parte del Governo, quando esso attivi la procedura dopo la sola prima lettura, il *Conseil constitutionnel* (dec. 2012-649 DC) ha stabilito che il Governo non sia tenuto a fornire alcuna giustificazione).

La conservazione delle logiche del bicameralismo paritario potrebbe così attribuire un significativo potere di controllo da parte del Senato sulle iniziative legislative avanzate dal continuum Governo-maggioranza in ordine alle materie di cui al primo comma dell'articolo 70 Cost.: si consideri infatti che la mancanza di un rapporto fiduciario tra Senato e Governo impedirà a quest'ultimo di esercitare pressioni sul primo ponendo la questione di fiducia.

L'influenza del Senato potrà poi manifestarsi rispetto ai tempi di approvazione delle leggi bicamerali.

Ove si consideri che il Senato ha durata permanente, potrà darsi il caso di una legge che, trasmessa dalla Camera, sia definitivamente approvata dopo il rinnovo della Camera stessa.

Si può ipotizzare che il Senato approvi in via definitiva la legge molto tempo dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati? È possibile stabilire un limite?

Sotto questo specifico profilo non è privo di interesse uno sguardo comparatistico all'esperienza francese.

Con la sentenza n. 2012-657 DC il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato sulla legge istitutiva della giornata della memoria delle vittime della guerra d'Algeria e dei combattimenti in Tunisia e Marocco. Essa era stata approvata dall'Assemblea Nazionale il 22 gennaio 2002; il Senato ha approvato definitivamente il testo l'8 novembre 2012, ben dieci anni dopo, durante i quali l'Assemblea nazionale è stata rinnovata per tre volte.

In quella occasione i ricorrenti (più di sessanta deputati e più di sessanta senatori) lamentavano la lesione del principio della trasparenza del dibattito parlamentare in relazione ad una nutrita serie di disposizioni costituzionali.

Il giudice costituzionale si è pronunciato per la conformità costituzionale della legge limitandosi ad osservare che essa è stata approvata nello stesso testo dai due rami del Parlamento e che non si ravvisavano ulteriori profili di illegittimità.

È difficile immaginare quale potrebbe essere l'esito di una vicenda simile nel nostro ordinamento. L'articolo 72, comma 6, Cost., disporrà che il

regolamento del Senato disciplini le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera. La norma regolamentare potrebbe quindi prevedere che l'esame e l'approvazione da parte del Senato si svolga entro un certo termine dal rinnovo della Camera dei deputati. Ciò non varrebbe però a superare la questione politica di una legge approvata definitivamente dopo il rinnovo della Camera cui è affidata la rappresentanza nazionale.

Dal momento che, come abbiamo già avuto modo di affermare, dalla disciplina complessiva del procedimento legislativo emerge una prevalenza della Camera dei deputati fondata sulla sua funzione di rappresentanza nazionale e del suo rapporto politico esclusivo con il Governo, si potrebbe ipotizzare che una legge approvata in via definitiva dal Senato, dopo il rinnovo della Camera, possa essere sottoposta al controllo della Corte costituzionale affinché valuti se essa determini un mutamento del quadro politico tanto significativo da comportare una violazione del principio di rappresentanza nazionale.

Si tratterebbe di un giudizio non dissimile da quello condotto in relazione alla reintroduzione di norme di legge abrogate da referendum (con la sentenza n.199 del 2012 la Corte costituzionale non si è limitata a ribadire le ragioni che fondano l'esistenza del vincolo alla reintroduzione di disposizioni abrogate dal referendum ed ha indicato gli elementi di fatto che ne determinano la durata: «un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto»).

E pare di poter affermare che l'unica via per condurre efficacemente ad un controllo di questo tipo sia quella del conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato per vizio di menomazione.

La scelta del procedimento legislativo: bicamerale o monocamerale.

La definizione degli ambiti materiali per i quali la legge dovrà essere deliberata da entrambe le camere può evidentemente determinare conflitti interpretativi rispetto al primo comma dell'articolo 70.

Il comma 6 dell'articolo 70 prevede che le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, siano decise dai Presidenti delle Camere.

La disposizione non disciplina l'ipotesi del mancato raggiungimento dell'accordo. Ipotesi nella quale si possono immaginare diversi possibili scenari.

Nel caso sia iniziato presso il Senato un procedimento per l'approvazione di una legge bicamerale che tale non sia nell'interpretazione della Camera, il mancato raggiungimento dell'accordo può dare luogo ad una dichiarazione di irricevibilità da parte della presidenza di quest'ultima.

Nel caso sia iniziato presso la Camera dei Deputati un procedimento per l'approvazione di una legge monocamerale che tale non sia nell'interpretazione del Senato, il mancato raggiungimento dell'accordo lascia la possibilità alla Camera di approvare definitivamente il testo, decorso inutilmente il termine per la presentazione di proposte da parte del Senato.

Nella prima ipotesi si può immaginare un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, sollevato dalla presidenza del Senato che potrebbe avere ad oggetto, se avrà un seguito l'apertura operata dalla sentenza n. 120 del 2014, anche il nuovo regolamento della Camera dei deputati.

Nella seconda un conflitto di attribuzioni potrebbe essere sollevato prima della approvazione definitiva da parte della Camera dei deputati, in relazione all'atto di trasmissione prodromico all'esame e alle proposte di modifica da parte del Senato.

Oppure potrebbe essere sollevato sulla legge, dopo l'approvazione definitiva.

Per risolvere simili conflitti la Corte costituzionale non potrà che interpretare le disposizioni costituzionali relative al procedimento legislativo, quel che, in alcune ipotesi, potrebbe portare al formarsi di un giudicato in sede di conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, opponibile in sede di un successivo giudizio di legittimità costituzionale sui vizi formali delle leggi.

In ogni caso un ruolo non secondario potrebbe essere giocato dal Presidente della Repubblica.

Potrà il Presidente della Repubblica esercitare il proprio potere di rinvio alle Camere quando non condivide la scelta del procedimento legislativo adottato?

Pare di poter affermare che la previsione dell'accordo tra i Presidenti delle Camere sulle questioni di competenza consenta, ed anzi, per certi versi, richieda, l'esercizio del potere di rinvio esclusivamente nel caso di una legge approvata dalla sola Camera dei deputati a seguito del suo mancato raggiungimento.

Il procedimento per la approvazione delle leggi elettorali.

Come abbiamo visto l'elemento che caratterizza il procedimento di approvazione delle leggi che disciplinano l'elezione delle Camere è dato dalla possibilità che esse siano sottoposte ad un controllo preventivo da parte della Corte costituzionale ove ne facciano richiesta un quarto dei deputati o un terzo dei senatori. Per altro la Camera dei deputati in sede di prima deliberazione ha introdotto, al comma 10 dell'articolo 39 del disegno di legge costituzionale, la disposizione per la quale: «In sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni. »

L'aspetto più problematico della novella è rappresentato dalla definizione dell'ampiezza del controllo che la Corte potrà esercitare.

In primo luogo rispetto all'oggetto del suo possibile giudizio preventivo.

Il fraseggio del secondo comma del novellato articolo 73 dovrebbe includere non solo le leggi elettorali in senso stretto ma anche la cosiddetta legislazione elettorale di contorno.

Quanto invece al parametro del giudizio non è del tutto chiaro se la motivazione del ricorso di un quarto dei deputati o di un terzo di senatori debba includere le norme costituzionali che si suppone possano essere violate. Se cioè i parlamentari ricorrenti debbano sottoporre alla Corte una questione di costituzionalità.

Saranno ammessi ricorsi con una motivazione di carattere generale che attribuiscono alla Corte il compito di procedere ad uno scrutinio della legge rispetto a tutti i parametri che essa ritenga possano essere interessati?

Questa particolare ipotesi di ricorso richiama la *saisine* parlamentare francese e in effetti nel sistema di giustizia costituzionale francese sono conosciute le cosiddette *saisines blanches* con le quali i ricorrenti si limitano a chiedere genericamente un controllo della conformità costituzionale delle leggi. Queste sono di solito relative agli atti normativi che il *Conseil* deve obbligatoriamente controllare (leggi organiche e regolamenti parlamentari), mentre in relazione al controllo delle leggi ordinarie esse sono prevalentemente presentate dai Presidenti delle Camere. Il *Conseil constitutionnel* ha pacificamente ammesso questo tipo di ricorsi (decc. 86-211 DC del 26 agosto 1986; 91-299 DC del 2 agosto 1991) e, quando non ha ravvisato specifici profili di incostituzionalità, si è pronunciato sulla totale conformità della legge.

Il problema più complicato posto da un controllo preventivo “in bianco” della legittimità costituzionale delle leggi è dato dalla estensione e dalla opponibilità del giudicato.

Un controllo esercitato dalla Corte costituzionale secondo i parametri rispetto ai quali essa riterrà di giudicare si tradurrà in una patente di legittimità costituzionale vincolante per la stessa Corte in sede di un eventuale controllo successivo?

In Francia il problema è stato risolto direttamente dal legislatore all'articolo 23-2 della legge organica sul *Conseil constitutionnel* che stabilisce i presupposti che il giudice a quo deve valutare per sottoporre una QPC al vaglio della Corte di cassazione o del Consiglio di Stato. Tra questi la disposizione include il fatto che la disposizione di legge non sia già stata dichiarata conforme a Costituzione dalla *motivazione e dal dispositivo* di una decisione del *Conseil constitutionnel*. Questo principio sopporta però una deroga significativa: esso non vale in caso di “mutamento delle circostanze”.

Per comprendere la problematicità del tema, che incide in modo significativo sul valore di cosa giudicata delle decisioni pronunciate *a priori*, dobbiamo riflettere sia intorno alla formulazione del principio, sia intorno alla definizione dei presupposti della deroga.

Come abbiamo detto la norma preclude la QPC in caso di precedente sentenza che abbia dichiarato la conformità della legge sia nella motivazione che nel dispositivo.

Il vincolo non opera pertanto nel caso di *obiter dicta* (in tal senso cfr. la decisione 2010-104 QPC in relazione alla precedente decisione 99-424 DC del 29 dicembre 1999).

E neppure nel caso contrario di dichiarazioni di conformità espresse dal dispositivo ma non chiaramente sostenute dalla motivazione (quel che spesso accade nelle laconiche pronunce del giudice costituzionale francese).

Questo secondo aspetto è particolarmente rilevante in relazione alle *saisines blanches*. Un uso strumentale della *saisine blanche*, volto alla formazione del giudicato sul testo della legge complessivamente considerato, avrebbe potuto rappresentare un ostacolo alla proposizione di questioni prioritarie di costituzionalità su singole disposizioni. Quel che però non accade posto che il *Conseil constitutionnel*, decidendo a seguito di quel tipo di *saisines*, si pronuncia, di regola, sulla conformità nel solo dispositivo limitandosi nella motivazione a valutare la regolarità della procedura di approvazione della legge (cfr. dec. 2011-630 DC).

Per quel che concerne il mutamento delle circostanze, la posizione inizialmente espressa dal giudice costituzionale (decisione n. 2009-595 DC, cons. 13), che lo ravvisava nelle ipotesi di revisione del parametro o di cambiamento, di diritto o di fatto, della portata della disposizione impugnata, è stata oggetto di successive precisazioni.

Il *Conseil constitutionnel* ha ribadito (2012-233 QPC) che l'introduzione di una nuova norma costituzionale costituisce cambiamento delle circostanze; non invece un mutamento della giurisprudenza costituzionale che si limiti a esplicitare principi, che il giudice costituzionale aveva comunque ricavato dalla interpretazione del parametro (in tal senso la decisione n.2010-104 QPC in relazione alla decisione 2005-520 DC del 22 luglio 2005).

Quanto all'oggetto, il giudice costituzionale ha mostrato di essere attento alla evoluzione del quadro legislativo che potrebbe incidere sulla legittimità di una disposizione per elementi sopravvenuti nel tempo trascorso dalla pronuncia sulla sua conformità costituzionale (decisione 2011-125 QPC).

Rispetto invece alla interpretazione dell'oggetto, il giudice costituzionale (2011-120 QPC) ha stabilito che un *revirement* della giurisprudenza può essere considerato cambiamento delle circostanze solo se confermato dalla relativa magistratura suprema (Cassazione o Consiglio di Stato).

Pare tuttavia di poter affermare che, per quanto suggestiva, questa comparazione non sia di grande utilità: troppe sono le differenze sistematiche e culturali che distinguono la concezione della giustizia costituzionale francese da quella italiana

Per rispondere al nostro interrogativo sulla ammissibilità di ricorsi con motivazione di carattere generale, pare più utile riflettere sul concetto stesso di motivazione.

Questa non può essere ridotta ad una generica enunciazione degli interessi che muovono i ricorrenti, ma deve indicare, in modo rigoroso gli elementi di diritto e di fatto che sostengono il ricorso: diversamente saremmo in presenza di una motivazione apodittica o apparente.

Per altro la Corte costituzionale (sentenza n. 450 del 2005) si è già espressa molto chiaramente in ordine alla motivazione dei ricorsi in via principale stabilendo che «È principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte quello per cui il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (ex plurimis, sentenze n. 360 del 2005, n. 213 del 2003 e n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990). Ed invero, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone – come precisato dalla sentenza n. 384 del 1999 – in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, nei quali il giudice rimettente non assume propriamente il ruolo di un ricorrente e al quale si richiede, quanto al merito della questione di costituzionalità che esso solleva, una valutazione limitata alla “non manifesta infondatezza”».

E non vi sono ragioni per escludere che la motivazione del ricorso parlamentare, *a priori*, sulle leggi elettorali possa sottrarsi a questi presupposti di ammissibilità.

Così muovendo da questa premessa non si può che concludere che il giudizio preventivo della Corte costituzionale non le impedirà di pronunciarsi

successivamente su tutte le questioni e per tutti i profili non compresi nel ricorso parlamentare.

Il governo nel procedimento legislativo: l'approvazione a data certa e la conversione dei decreti legge.

L'intenzione di enfatizzare la posizione del continuum Governo-maggioranza si manifesta chiaramente nella disciplina del ruolo giocato dall'esecutivo nel procedimento legislativo.

In tale prospettiva la novità più significativa è rappresentata dalla introduzione del procedimento di approvazione a data certa di cui all'articolo 72, comma 7, Cost..

Si tratta di una variante del procedimento monocamerale che permetterà al Governo di chiedere alla Camera di deliberare entro cinque giorni l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno e di pronunciarsi in via definitiva entro settanta giorni sull'adozione delle leggi che il Governo abbia dichiarato come essenziali per l'attuazione del suo programma; i termini per le proposte di modifica da parte del Senato saranno dimezzati.

La stessa disposizione prevede che il regolamento della Camera dei deputati stabilisca le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge. (L'art.39, comma 9, recante norme transitorie dispone che «Fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dall'articolo 72, settimo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 12 della presente legge costituzionale, in ogni caso il differimento del termine previsto dal medesimo articolo non può essere inferiore a dieci giorni»).

La novella conferirà al Governo un forte potere di intervento nella programmazione dei lavori della Camera attribuendogli la disponibilità dell'ordine del giorno.

È poi del tutto evidente che il Governo potrà orientare nel merito il dibattito presso la Camera ponendo la questione di fiducia: la possibilità di porre la questione di fiducia è infatti implicita nella indicazione da parte del Governo della essenzialità della approvazione del disegno di legge per l'attuazione del proprio programma.

Riflettendo sulle ipotesi di contenzioso che questo tipo di procedimenti potrebbe determinare pare di poter affermare che un eventuale abuso da parte del Governo che, pur rispettando le modalità e i limiti indicati dal regolamento della Camera, andasse a comprimere la libertà del dibattito parlamentare non potrà risolversi in vizi di carattere formale. La premessa della richiesta del Governo è squisitamente politica e non può essere l'oggetto di una valutazione da parte della Corte costituzionale.

In tale ipotesi potrebbe invece essere enfatizzato il controllo del Presidente della Repubblica operato attraverso il rinvio della legge; per quanto il presupposto della richiesta del Governo (l'essenzialità della approvazione del disegno di legge per l'attuazione del programma) porterebbe il Capo dello Stato ad ingerirsi direttamente nell'indirizzo politico dell'esecutivo: lo strumento dovrebbe pertanto essere utilizzato con estrema cautela.

Diversa è la conclusione in relazione all'ipotesi di un superamento dei termini stabiliti dalla disposizione costituzionale.

L'approvazione da parte della Camera oltre la data certa configurerebbe sicuramente una violazione di carattere formale dell'art. 72, comma 7, ma potrebbe intendersi sanata dalla promulgazione, in assenza di altri vizi.

Le conseguenze del superamento del termine dovrebbero prodursi tutte sul piano dei rapporti politici tra Governo e maggioranza in ragione dei presupposti che giustificano il ricorso a questo particolare tipo di procedimento.

L'introduzione del procedimento di approvazione a data certa dovrebbe condurre ad una ridefinizione dello spazio costituzionale concesso alla decretazione d'urgenza.

Rispetto ad essa il nuovo articolo 77 Cost. disporrà che la legge di conversione sia sempre approvata dalla Camera dei deputati.

Questa, per lo meno, pare essere la lettura più plausibile della nuova disciplina che stabilisce al secondo comma dell'articolo 77 Cost. che il disegno di legge di conversione sia depositato alla Camera dei deputati anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente, e che, al sesto comma, disciplina l'esame del Senato ai sensi dell'articolo 70, commi 2 e 3, in termini generali, quale fase necessaria per l'approvazione di ogni disegno di legge di conversione.

Non riesce del tutto convincente la tesi che vorrebbe interpretare la novella nel senso di un necessario avvio presso la Camera dei deputati della approvazione di leggi di conversione che resterebbero bicamerali o monocamerali secondo l'oggetto disciplinato dal decreto legge.

Non giova in tal senso ricordare che in forza del primo comma dell'articolo 70 Cost. le leggi bicamerali, ciascuna con oggetto proprio, possano essere abrogate, modificate o derogate da altre leggi bicamerali.

La disciplina della approvazione delle leggi di conversione rappresenta una deroga rispetto alla prescrizione di cui all'articolo 70, comma 1, Cost. che trova la sua *ratio* nella assenza di norme che impediscano l'ipotesi di navette tra le Camere che potrebbero pregiudicare la conversione del decreto.

Al Governo sarà dunque attribuito un significativo potere di scelta del procedimento legislativo.

Questo potere dovrebbe però essere limitato da un rigoroso controllo sull'esistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza da parte della Corte costituzionale.

Proprio l'introduzione del procedimento di approvazione a data certa dovrebbe portare la Corte costituzionale a ridurre lo spazio per letture di carattere politico dei presupposti straordinari di necessità e di urgenza.

In tale prospettiva pare utile ricordare che la più recente giurisprudenza costituzionale in ordine alla evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza si sia già orientata verso una definizione maggiormente oggettiva.

Si consideri la sentenza n.220 del 2013 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità della riforma delle Province, disposta dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dal decreto-legge n. 95 del 2012. La Corte ha ravvisato una incompatibilità tra i presupposti costituzionali del decreto legge e l'introduzione di riforme ordinamentali di lungo periodo che «non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»».

Ove si consideri che gli interventi nelle materie sulle quali la funzione legislativa deve essere esercitata collettivamente dovrebbero assumere prevalentemente la portata di una disciplina ordinamentale di medio-lungo

periodo, si potrebbe concludere per una limitazione del potere del Governo di attrarli nel procedimento monocamerale di conversione.

Rispetto al procedimento monocamerale generale esso si distingue riguardo ai termini entro i quali il Senato può esaminare e proporre emendamenti al testo approvato dalla Camera.

Secondo il comma 6 dell'articolo 77 il Senato dovrà procedere all'esame dei disegni di legge di conversione entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera e potrà proporre emendamenti entro dieci giorni dalla trasmissione del testo approvato dalla Camera che dovrà avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione.

La disposizione costituzionale presuppone che il Senato sia costantemente informato sull'avanzamento dei lavori della Camera. Diversamente l'esame da esso condotto potrebbe avere ad oggetto un testo diverso da quello che poi gli sarà effettivamente trasmesso: ciò anche se la Camera rispetterà fedelmente il vincolo all'omogeneità di contenuti tra decreto e legge di conversione.

Assai rilevante sarà pertanto rispetto a questo soggetto la disciplina dei regolamenti parlamentari.

La riforma costituzionale introdurrà poi una ulteriore innovazione: l'art. 74, comma 2 e l'art.77, comma 3, porteranno a novanta giorni il termine per la conversione in caso di rinvio della legge da parte del Presidente della Repubblica.

Gli effetti di questa innovazione possono essere differenti, secondo il modo in cui si svilupperanno le dinamiche interne alla forma di governo.

Da una parte si può affermare che al Capo dello Stato verrà tolto uno strumento di pressione sul Governo e la sua maggioranza.

Si pensi a quando il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha rinviato alle Camere, il 29 marzo 2002, la legge di conversione del decreto legge n. 4 del 25 gennaio 2002, recante «Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura»; o all'ampio ricorso alla *moral suasion* da parte di Giorgio Napolitano che esprimendosi con "note del Quirinale" (18 maggio 2007, 17 aprile 2009, 29 marzo 2012), e con l'invio di lettere ai Presidenti delle Camere, ai Presidenti delle commissioni parlamentari, al Presidente del consiglio dei ministri e ad alcuni Ministri (9 aprile 2009, 22 maggio 2010, 7 marzo 2011, 23 febbraio 2012) ha fortemente condizionato l'iter di approvazione di leggi di conversione.

Eclatante è stato l'episodio del 27 dicembre 2013. Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano inviò una lettera ai Presidenti della Camere relativamente alla conversione del decreto legge n.126 del 31 ottobre 2013, cosiddetto salva-Roma, che recava disposizioni finanziarie in favore di Regioni ed enti locali in difficoltà contestando la disomogeneità del testo della legge di conversione: lo stesso 23 dicembre 2013 il Governo dichiarò di rinunciare alla conversione del decreto alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati decidendo di "spacchettarne" il contenuto in due distinti decreti. La particolare efficacia della «moral suasion» del Capo dello Stato derivò proprio dal fatto che egli aveva espressamente dichiarato che non avrebbe esitato a rinviare il testo della legge di conversione per determinare la decadenza del decreto.

D'altro canto però non si può escludere che la "sdrammatizzazione" degli effetti del rinvio induca il Capo dello Stato a ricorrervi più frequentemente.

Effetti del mancato esame del Senato nei procedimenti ad approvazione monocamerale.

Come abbiamo visto l'esame del Senato dei disegni di legge approvati dalla Camera è, secondo il procedimento, eventuale o necessario.

L'articolo 70, comma 3, reca la disciplina del procedimento monocamerale generale e dispone che la legge possa essere promulgata quando il Senato non abbia disposto di procedere all'esame o quando sia decorso inutilmente il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva.

Nella disciplina di carattere generale il mancato esame del Senato non è dunque di ostacolo alla approvazione e promulgazione della legge. Essenziale essendo soltanto l'avvenuta tempestiva trasmissione del testo da parte della Camera dei deputati.

Ma nella disciplina di carattere generale l'esame del Senato è eventuale.

Nelle ipotesi di cui all'articolo 70, commi 4 e 5, l'esame del Senato emerge come necessario dal fraseggio della disposizione costituzionale.

Si dovrebbe pertanto dedurre che il mancato esame impedisca la promulgazione della legge.

Per altro la disciplina dei termini di esame e di deliberazione è differente per i due procedimenti speciali. Il comma 4 dell'articolo 70, relativo alle leggi che danno attuazione all'articolo 117, comma 4 Cost., dispone in ordine al termine entro il quale deve essere disposto l'esame (dieci giorni dalla trasmissione) ma tace rispetto al termine nel quale deve avvenire la deliberazione.

Il comma 5 dell'articolo 70, relativo alle leggi di cui all'articolo 81, comma 4, Cost., stabilisce il termine di quindici giorni entro i quali il Senato può deliberare proposte di modificazione ma tace rispetto al termine entro il quale deve essere disposto l'esame.

Pare di poter affermare che tali lacune saranno colmate dal regolamento del Senato, in forza della disciplina di cui all'articolo, 72, comma 6.

L'iniziativa legislativa del Senato.

L'articolo 71 comma 2, prevede che il Senato possa richiedere con deliberazione a maggioranza che la Camera dei deputati prenda in esame e si pronunci entro sei mesi su un disegno di legge.

Benché la disposizione non lo dica espressamente tale iniziativa legislativa non può che riguardare, logicamente, le leggi diverse da quelle di cui al primo comma dell'articolo 70. Rispetto a queste ultime infatti il procedimento può essere avviato direttamente presso il Senato (ed è solo rispetto ad esse che i senatori potranno esercitare il potere di iniziativa che il primo comma dell'articolo 71 riconosce loro).

Le questioni problematiche che si possono porre rispetto a questo tipo di procedimento sono quelle relative alle conseguenze del mancato esame da parte della Camera e al valore da attribuire al termine di sei mesi per la definitiva approvazione del disegno di legge.

Rispetto alla prima pare evidente che la disposizione costituzionale introduca una tipica norma priva di sanzione: nel caso che la Camera non proceda all'esame si può certamente configurare una fattispecie qualificata di violazione del principio di leale collaborazione, rispetto alla quale è però difficile ipotizzare un rimedio utile.

Quanto al termine di sei mesi pare di poter affermare che esso abbia natura ordinatoria.

La disposizione costituzionale dispone il termine di sei mesi per garantire un seguito parlamentare all'iniziativa del Senato; ed essendo questa la *ratio*, chiara appare la contraddittorietà di una possibile configurazione del superamento del termine quale vizio non sanabile dalla promulgazione.

Il procedimento referendario.

La disciplina del procedimento referendario sarà innovata prevedendo due distinte ipotesi di calcolo del quorum costitutivo.

Si prevede infatti che la proposta referendaria sia approvata se ha partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validi espressi, nel caso essa sia stata avanzata da cinquecentomila elettori o da cinque consigli regionali.

Qualora essa sia stata avanzata da ottocentomila elettori il quorum costitutivo sarà invece calcolato sul numero di votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati.

Pare di poter affermare che tale innovazione non sia di per sé foriera di questioni interpretative che possano aprire un contenzioso costituzionale su vizi formali.

Per altro giova ricordare che l'innovazione introdotta dal legislatore costituzionale recepisce soluzioni già sperimentate nelle disposizioni statutarie regionali rispetto alle quali la Corte costituzionale si è espressa in termini positivi: si riprenda in tal senso la sentenza n. 372 del 2004 relativa allo statuto della regione Toscana: « non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un quorum strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria».

Lo sviluppo del contenzioso costituzionale. Il conflitto tra poteri dello Stato: l'unica fortezza?

Sulla base di queste rapide osservazioni pare di poter affermare che il contenzioso su vizi formali degli atti legislativi si potrà sviluppare secondo due distinte linee direttrici: una relativa alla scelta del procedimento; l'altra più strettamente endo-procedimentale.

Quanto alla prima ci si può effettivamente attendere un incremento del contenzioso in relazione alla scelta tra procedimento bicamerale o monocamerale; almeno nelle prime fasi di applicazione del nuovo testo costituzionale.

E tale incremento dovrebbe prodursi nell'ambito dei giudizi per conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Come abbiamo avuto modo di vedere i nuovi regolamenti parlamentari dovranno integrare in modo significativo le disposizioni costituzionali sui procedimenti legislativi. L'adozione e l'applicazione delle norme regolamentari potrebbe quindi formare l'oggetto di conflitti inter-organici se la Corte costituzionale darà seguito all'apertura compiuta con la sentenza n.120 del 2014.

Potranno però certamente aumentare anche i conflitti di attribuzione in relazione alle leggi. Il principio elaborato dalla Corte costituzionale, per cui un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato è configurabile in ordine ad atti legislativi quando il potere interessato non possa utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale, potrà trovare sicura applicazione per

ricorsi delle Camere qualora non vi sia accordo sulla scelta del procedimento legislativo

Rispetto alle ipotesi di vizi endo-procedimentali non vi sono, per il vero, elementi per attendersi uno sviluppo significativo del contenzioso poiché non pare emergano aspetti particolarmente problematici che possano incidere sullo sviluppo formale dei vari procedimenti.