

**Riforma costituzionale: AC 2613-A e abb. Testo approvato dalla Camera.**

**Intervento nell'audizione presso la I Commissione Affari costituzionali  
Senato della Repubblica**

3 agosto 2015

*Prof. Emanuele Rossi, ordinario di Diritto costituzionale alla Scuola Superiore Sant'Anna,  
Pisa*

**Premessa**

Il ddl in questione merita apprezzamento sotto due aspetti non secondari. In primo luogo per la scelta di adottare il procedimento di revisione indicato dalla Costituzione all'art. 138: sebbene possa risultare quasi paradossale tale affermazione (dovrebbe essere del tutto evidente che per riformare la Costituzione si debba seguire il procedimento da essa stessa previsto a tale scopo), tuttavia i precedenti esistenti (tra i quali quello relativo al disegno di legge costituzionale C1359, attualmente all'esame della I Commissione alla Camera dei deputati per la quarta ed ultima lettura) inducono a sottolineare come positiva la scelta ora adottata.

In secondo luogo appare meritevole la scelta di limitare gli ambiti di intervento riformatorio ad alcuni soltanto, rigettando la prospettiva di una "grande riforma" della Costituzione che coinvolga pressoché tutta la seconda parte della stessa: è ben vero che la riforma del Senato induce ad una revisione di molti aspetti riguardanti la forma di governo, nondimeno appare apprezzabile la scelta di non coinvolgere nel disegno di riforma tutta la parte organizzativa dello Stato.

Detto questo, il testo come attualmente si presenta, dopo i primi due passaggi rispettivamente al Senato e alla Camera, risulta carente sotto diversi punti di vista e abbisogna – a mio modesto avviso – di consistenti modifiche: nell'impossibilità in questa sede di affrontare tutti i temi in modo adeguato, mi soffermerò in questo intervento soltanto su alcuni, in particolare su quelli la cui sostenibilità tecnico-giuridica risulta più critica. Restano pertanto volutamente impregiudicate valutazioni sulle "grandi scelte" di carattere politico per le quali non mi pare sia questa la sede per tornare.

**1. Profili preliminari: l'interpretazione dell'art. 104 del Regolamento Senato.**

Nell'invito a partecipare alla presente audizione è stato chiesto di esprimere un parere circa l'interpretazione dell'art. 104 RS, in relazione all'ambito di applicabilità della c.d. doppia conforme.

Al riguardo, mi permetto di allegare una nota del dott. Fabio Pacini, assegnista di ricerca alla Scuola superiore Sant'Anna, che ricostruisce puntualmente le posizioni della dottrina ed i precedenti parlamentari in materia.

Per quanto mi riguarda, condivido quanto da altri sostenuto, e cioè che il significato di "*diretta correlazione*", specie per un ddl di riforma costituzionale ampio come il presente e nel quale molti (se non tutti gli) articoli sono strettamente connessi tra loro, non sia in grado di pregiudicare un intervento del Senato anche su articoli non direttamente ed espressamente modificati dalla Camera.

Tale posizione è suffragata, oltre che da ragioni di carattere giuridico e di sistema, anche dall'analisi dei precedenti parlamentari. In relazione al disegno di legge costituzionale di riforma dell'art. 68 della Costituzione, il Presidente della Camera dei deputati, nella seduta della Giunta per il regolamento del 5 maggio 1993, affermò che "è possibile ritenere che un complesso di ragioni inducano ad una riflessione su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto riguarda i

progetti di legge ordinaria, *non sembra essere altrettanto convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale*". In quella circostanza, la Giunta approvò all'unanimità il seguente parere:

«In relazione al procedimento di esame delle proposte di modificazione dell'articolo 68 della Costituzione, la Giunta per il Regolamento ritiene che – *date la particolare disciplina del procedimento di revisione costituzionale*, la complessità dell'iter finora svoltosi nel corso dell'esame delle proposte di revisione dell'articolo 68 e l'opportunità di una rapida definizione di tale iter – *il Presidente possa consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del comma radicalmente modificato dal Senato*».

E' ben vero che tale motivazione non fa esclusivo riferimento alla particolarità del procedimento di revisione costituzionale, aggiungendo ad essa motivazioni legate al particolare "caso" oggetto di discussione, e tuttavia a me pare che la prima delle motivazioni addotte (specie se lette alla luce dell'intervento del Presidente) possa essere considerata sufficiente a giustificare un'interpretazione non limitativa del dettato regolamentare: specie tenendo conto che in quell'occasione si discuteva di un disegno di legge costituzionale modificativo di un solo articolo della Costituzione, a differenza del presente nel quale sono numerosi gli articoli coinvolti.

## **2. COMPOSIZIONE E ORGANIZZAZIONE DEL SENATO.**

Venendo agli aspetti sostanziali del procedimento di revisione in esame, segnalerò alcuni punti relativamente a puntuali previsioni.

a) All'art. 3 del disegno di legge, modificativo dell'art. 66 della Costituzione, si prevede che *"Il Senato prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore"*. Non risulta chiarita, al riguardo, in che modo il Senato dovrà o potrà "prendere atto": l'attribuzione della funzione all'intero organo sembra presupporre un voto su tale decisione, il che potrebbe consentire valutazioni diversificate caso per caso e comunque rimesse alla discrezionalità dei senatori. A mio parere sarebbe più corretta la formulazione approvata dal Senato in prima lettura (la quale prevedeva una comunicazione da parte del Presidente del Senato circa il verificarsi delle cause ostative alla prosecuzione del mandato), magari precisandola come segue: *"Della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore è data comunicazione al Senato da parte del suo Presidente"*.

b) Vi è poi un problema di coordinamento tra i due commi del nuovo art. 66. Il mantenimento del primo comma (a seguito della estensione della sua applicabilità anche al Senato, in forza della modifica apportata dalla Camera dei deputati che ha ripristinato il testo attuale della Costituzione) dovrebbe significare che (anche) il Senato giudica della cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, con esclusione (pare di intendere, alla luce del secondo comma) di quelle relative alla decadenza da consigliere regionale o sindaco. Se ciò è corretto, la conseguenza sarebbe che il Senato potrebbe dichiarare decaduto un senatore anche "in autonomia", vale a dire al di fuori dei casi di cui al comma successivo, e perciò indipendentemente dalla cessazione della carica elettiva regionale o locale. Ciò potrebbe far sorgere conflitti con il Consiglio regionale che abbia eletto quel senatore.

c) La scelta circa la composizione del Senato impone ai senatori di svolgere un doppio ruolo (sindaco o consigliere regionale + senatore). A mio parere occorre una seria riflessione su due punti:

c1) la rilevanza delle funzioni attribuite al Senato è compatibile con tale doppio ruolo? Con quale organizzazione dei lavori parlamentari potrebbe consentirsi ai senatori di svolgere in modo adeguato anche le loro funzioni all'interno delle autonomie regionali o locali?

c2) la previsione di non riconoscere alcuna indennità per i senatori non mi pare coerente con le funzioni che essi sono chiamati a svolgere. Comprendo l'impatto politico e mediatico della scelta sottesa alla riforma sul punto, nondimeno essa mi pare – se letta in una prospettiva di lungo periodo e di funzionalità del sistema – poco perspicua. In particolare la mancanza di qualsiasi indennità per i senatori di nomina presidenziale (che non ricevono alcuna indennità neppure nell'amministrazione di provenienza) sembra del tutto incongrua.

d) La modifica, apportata dalla Camera, alla formulazione dell'art. 57, quinto comma (*“La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti”*), rischia di produrre difficoltà interpretative, come già rilevato dalla Presidente sen. Finocchiaro e da altri senatori, nei riguardi dei Sindaci eletti senatori. Ad una prima e forse necessaria interpretazione, infatti, sembra doversi dedurre che un sindaco debba rimanere in carica come senatore anche quando – eventualmente – cessa di essere sindaco, fino al momento in cui non venga sciolto il Consiglio regionale che lo ha eletto. Ma tale interpretazione appare contraddittoria, ad esempio con la previsione sopra ricordata della mancata indennità: nel periodo intercorrente tra la propria decadenza da sindaco e lo scioglimento del Consiglio regionale, infatti, il senatore in questione non riceverebbe alcuna indennità, neppure quella di sindaco, e quindi sarebbe costretto a svolgere la funzione di senatore in modo del tutto gratuito. Appare pertanto opportuno chiarire il punto, ad esempio mediante una formulazione di questo tipo: (*“Il mandato dei senatori termina con il venir meno della carica di sindaco o consigliere regionale”*).

e) La formulazione dell'art. 72, quarto comma, che prevede la possibilità di procedimenti legislativi in sede decentrata, comporta la sua riferibilità anche al Senato, dato che il suo *incipit* richiama i *regolamenti parlamentari* – al plurale quindi – di cui al comma precedente. Pertanto, anche il Senato si articolerà in Commissioni permanenti, sebbene soltanto per la Camera sia previsto che queste siano composte *“in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari”*. La Presidente sen. Finocchiaro ha già posto l'attenzione su questo punto, che a me pare di importanza non secondaria.

La limitazione indicata, riferita esclusivamente alla Camera, potrebbe di per sé non escludere che la regola possa essere applicata anche al Senato (eventualmente mediante apposita previsione regolamentare), e tuttavia essa sarebbe – sul piano costituzionale – meramente facoltativa e non obbligatoria (al contrario di quanto invece risulterebbe per la Camera). Al fondo sta ovviamente la natura non chiarita fino in fondo del nuovo Senato, per cui anche i possibili gruppi potrebbero avere connotazioni politiche o di altra natura (territoriale?).

Ma tale mancanza di chiarezza ha conseguenze anche sul procedimento legislativo, ed in particolare su quello in sede decentrata cui si riferisce la disposizione in esame. Dal tenore della disposizione, si deve infatti dedurre che (nell'ipotesi di leggi bicamerali, ovviamente) l'approvazione da parte del Senato, allorché si svolga in sede decentrata, debba realizzarsi in commissioni che tuttavia non sono tenute – nella loro composizione – a rispecchiare la proporzione dei

gruppi parlamentari. Mi pare che la situazione che ne deriverebbe produca effetti di evidente irragionevolezza.

### 3. **LE FUNZIONI DEL SENATO (in generale)**

- a) A seguito delle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati, le funzioni attribuite al Senato sono le seguenti (otto):
- I) *Concorre* all'esercizio della funzione legislativa
  - II) *Concorre* all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica
  - III) *Concorre* all'esercizio delle funzioni di raccordo tra gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea
  - IV) *Partecipa* alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea
  - V) *Concorre* alla valutazione delle politiche pubbliche
  - VI) *Concorre* alla valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni
  - VII) *Concorre* alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato
  - VIII) *Concorre* all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

Va in primo luogo rilevato come sia stata eliminata, nel passaggio alla Camera, la competenza ad esercitare le funzioni di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea: funzione che, anche alla luce di quanto si dirà circa la formulazione dell'art. 55, quarto comma, non risulta attribuita espressamente a nessun organo.

Inoltre, come può osservarsi, nessuna delle funzioni conferite al Senato è ad esso attribuita in via esclusiva: sette sono attribuite in "concorrenza", una in "partecipazione". Al riguardo di quest'ultimo punto non è chiara la distinzione semantica. Nel vocabolario della lingua italiana Treccani il verbo concorrere è così specificato: "*Cooperare, partecipare con altri a un'azione comune*"; il verbo partecipare invece significa "*collaborare con altri alla realizzazione di qualcosa*". Non mi pare che da questi elementi testuali sia possibile differenziare la funzione di "concorrere" con quella di "partecipare": se dunque i due termini non hanno un significato sostanziale diverso forse sarebbe opportuno, per chiarezza, utilizzare sempre lo stesso termine.

Il punto più delicato riguarda tuttavia l'individuazione dell'organo o degli organi con cui dette funzioni debbano essere condivise. Nella relazione della Presidente sen. Finocchiaro si esprime l'avviso che detta condivisione debba riguardare la Camera dei deputati: interpretazione fondata sulla logica, dato che si tratta di funzioni che dovrebbero attribuirsi ad un organo parlamentare. Tuttavia, ad una lettura delle funzioni espressamente attribuite all'altra camera, tale interpretazione potrebbe non risultare pacifica. Se infatti leggiamo l'art. 55, quarto comma, le funzioni attribuite alla Camera dei deputati sono le seguenti:

- I) La Camera è titolare del rapporto di fiducia con il Governo;
- II) Esercita la funzione di indirizzo politico;
- III) Esercita la funzione legislativa;
- IV) Esercita la funzione di controllo dell'operato del Governo.

Confrontando tale elenco con quello di cui sopra, emerge che sicuramente la funzione legislativa è oggetto di compartecipazione tra i due organi: ad essa, con un'interpretazione

estensiva, potrebbe aggiungersi quella relativa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Nulla invece lascia intendere che alla Camera dei deputati spetti partecipare alle altre funzioni, se non limitatamente a quanto esse possano rilevare relativamente alle competenze alla Camera attribuite (in particolare circa la funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo). Di conseguenza risulta non individuato l'organo con cui le funzioni attribuite al Senato dovrebbero essere esercitate: e si tratta di un aspetto sul quale sarebbe necessario fare chiarezza in sede di riformulazione della disposizione.

Con riguardo infine ad un aspetto minore, seppur non secondario, non risulta chiaro perché la funzione di valutazione dell'attuazione delle leggi dello Stato non riguardi anche la valutazione delle leggi regionali, specie tenendo conto della particolare composizione del Senato, delle funzioni ad esso attribuite di raccordo tra lo Stato e le regioni, di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni: tutte competenze che richiedono una conoscenza ed un'azione riguardante anche le autonomie regionali, ed al cui riguardo l'esclusione delle leggi regionali risulta contraddittoria.

#### **4. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO**

##### *a) Materie sulle quali sono previste leggi bicamerali.*

Con riguardo alle materie sulle quali è previsto un procedimento legislativo di tipo bicamerale paritario, merita soffermarsi sulla logica che ispira l'individuazione delle relative materie. Al riguardo, se tale *ratio* risponde all'esigenza di coinvolgere il Senato in materie riguardanti le autonomie territoriali, non si comprende l'inclusione di materie che riguardano invece il sistema istituzionale statale (es. referendum). Se invece si vuole coinvolgere il Senato anche su leggi "di sistema", allora l'ambito delle leggi bicamerali potrebbe essere ampliato in funzione di garanzia e di equilibrio.

Per quanto attiene invece alle materie sulle quali può sussistere interesse delle autonomie territoriali, e che nell'attuale formulazione dell'art. 70, primo comma, sono escluse, si possono segnalare le seguenti: art. 95 comma 3 (legge che provvede all'ordinamento della Presidenza del consiglio e determina numero, attribuzioni e organizzazione dei ministeri); art. 97 comma 2 (ordinamento degli uffici della pubblica amministrazione); 117 comma 4 (clausola di supremazia, leggi per le quali è previsto un procedimento con ruolo rafforzato del Senato); art. 118 comma 4 (coordinamento tra Stato e regioni); art. 119 comma 2 (tributi locali); art. 118 comma 3 (funzioni di Comuni e città metropolitane).

##### *b) Modifica delle leggi bicamerali.*

Sempre con riguardo all'art. 70 comma 1, l'ultimo periodo, aggiunto dalla Camera dei deputati, stabilisce che tali leggi, "*ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma*". Si segnala al riguardo come tale formulazione, in quanto inserita all'interno del testo costituzionale, potrebbe formare oggetto di un controllo di costituzionalità in relazione ai seguenti aspetti:

- I) nell'ipotesi in cui una legge non abbia un "oggetto proprio" ma ne abbia più di uno (ad esempio);
- II) nell'ipotesi di leggi (non bicamerali) che abbiano abrogato, modificato o derogato *non in forma espressa* leggi bicamerali: si pensi ad esempio ad una disposizione contenuta in una legge non bicamerale che abbia abrogato o modificato o derogato ad una disposizione contenuta in una legge bicamerale. In tal caso il giudice che sia chiamato ad applicarla

dovrà non soltanto non applicare la nuova disposizione, ma dovrà sollevare questione di costituzionalità per violazione dell'art. 70, primo comma.

La conseguenza di ciò è il prevedibile aumento del contenzioso costituzionale, con connessa attribuzione alla Corte costituzionale di valutazioni assai delicate sulle modalità di esercizio del potere legislativo.

*c) Iniziativa legislativa delle leggi bicamerali.*

La modifica apportata all'art. 121, comma 2, ad opera dell'art. 38, comma 10, esclude la competenza dei Consigli regionali a presentare proposte di legge al Senato (mentre permane la possibilità per gli stessi di presentarle alla Camera dei deputati). Tale limitazione non appare coerente con il ruolo paritario attribuito al Senato nelle materie per le quali è previsto un procedimento di tipo bicamerale, oltre che risultare incongruo con la composizione del nuovo Senato e la funzione ad esso attribuita di raccordo tra lo Stato e le autonomie regionali.

*d) Leggi monocamerali (art. 70 comma 3).*

L'art. 70, terzo comma, disciplina la possibilità del Senato di intervenire sulle leggi la cui approvazione è riservata, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, alla Camera dei deputati. Tale possibilità di intervento può realizzarsi mediante l'approvazione, da parte del Senato, di *"proposte di modificazione"*. Tale espressione risulta ambigua: essa potrebbe interpretarsi infatti sia nel senso di "emendamenti" che di "voti" o "proposte" (ad esempio: "si coordini l'art. x con l'art. y", ecc.) rivolti alla Camera dei deputati: con problemi, in tali casi, di chi debba – all'interno del procedimento legislativo alla Camera – "tradurre" i voti in emendamenti puntuali. Meglio allora sarebbe sciogliere l'alternativa che l'attuale formulazione lascia aperta (anche alla luce di quanto si dirà per il comma 4) prevedendo che il Senato debba trasmettere alla Camera *"proposte di emendamenti"* (puntuali).

Vi è poi il problema di chiarire il potere della Camera in sede di approvazione finale: se la Camera apporta delle modifiche al testo inviato dal Senato (ad esempio modificando alcuni degli emendamenti proposti, oppure intervenendo su altri articoli ritenuti "in connessione" con le modifiche proposte dal Senato, e così via), la legge dovrebbe essere considerata "nuova", e quindi trasmessa nuovamente al Senato perché questo eserciti la propria valutazione. Si prospetta il rischio di riproporre quella situazione che si verificava, prima della riforma dell'art. 127 Cost. realizzata con la l. cost. n. 3/2001, per le leggi regionali rinviate dal Governo al Consiglio regionale, e sulla quale la Corte costituzionale è stata chiamata in numerose circostanze ad intervenire al fine di individuare criteri che potessero definire "nuova" o "non nuova" la legge.

*e) Leggi monocamerali con ruolo rinforzato del Senato (art. 70 comma 4)*

Sebbene l'ambito di intervento di tale procedimento sia stato notevolmente ridimensionato dalla Camera (nella formulazione attuale esso riguarda esclusivamente le leggi di cui all'art. 117, quarto comma), tuttavia si pongono alcuni problemi connessi ad una incerta formulazione del testo.

In primo luogo, la previsione che per tali leggi *"l'esame del Senato (...) è disposto"* anziché *"il Senato (...) può disporre"* (come stabilito nel comma 3), induce ad una possibile incertezza in ambito applicativo, specie se si raffronta la previsione indicata con quella di cui al successivo quinto comma (ove si stabilisce che in altre materie *"i disegni di legge (...) sono esaminati dal Senato"*). In sostanza si confrontano tre formulazioni:

- a) Il Senato *può disporre* l'esame;
- b) Il Senato *dispone* l'esame;
- c) I disegni di legge *sono esaminati* dal Senato.

Nella Relazione della Presidente si lascia intendere che soltanto per l'ultima previsione (ovvero per le materie di cui al quinto comma) l'intervento del Senato si debba intendere obbligatorio: e tuttavia la differente formulazione tra terzo e quarto comma suscita alcuni dubbi al riguardo. Anche questo punto andrebbe quindi chiarito con una più puntuale formulazione: se si vuole che l'esame sia facoltativo anche nelle materie di cui al quarto comma basterebbe modificare l'espressione "è disposto" con "può essere disposto"; se invece la scelta fosse nel senso inverso, sarebbe sufficiente ripetere la formula del quinto comma nella previsione del quarto comma.

Sempre con riguardo al contenuto prescrittivo del quarto comma, esso sembra differenziarsi da quello di cui al comma precedente, almeno con riguardo al tipo di intervento che il Senato può operare. Se si legge con attenzione la formulazione, infatti, risulta che in tali materie il Senato non possa proporre "voti" o suggerire cambiamenti espressi in termini generali, ma debba invece approvare emendamenti puntuali al testo di legge, sui quali la Camera deve votare e che può respingere soltanto con un voto a maggioranza assoluta.

Ma anche tale previsione apre a forti dubbi sul piano interpretativo. Secondo la formulazione attuale, infatti, le proposte del Senato potranno essere respinte dalla Camera "*solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti*". I dubbi, al riguardo, possono così sintetizzarsi:

- I) Non è chiaro a quale votazione ("*finale*") la disposizione sia riferita. Se si intende quella sul complesso della legge, ciò dovrebbe significare che sulle singole proposte del Senato la Camera può esprimersi (per respingerle) a maggioranza semplice: ma in questo caso la garanzia del rafforzamento del ruolo del Senato sarebbe assai indebolita. Se invece si intende che la votazione "in contrapposizione" debba essere sulle singole proposte, non è chiaro il riferimento all'attributo "*finale*" riferito alla votazione.
- II) Se la Camera approva la modifiche (soltanto) a maggioranza semplice, si deve ritenere approvato il testo come emendato dal Senato, oppure si deve intendere che la legge è respinta?

Mi pare che la formulazione richieda un chiarimento adeguato.

*f) DDI proposto da Senato (art. 71, secondo comma)*

Il secondo comma dell'art. 71 introduce la possibilità per il Senato di richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. Dalla formulazione della disposizione possono individuarsi due possibilità: che si tratti di un progetto di legge predisposto interamente dal Senato oppure che si tratti di un progetto di legge che sia stato già presentato alla Camera dei deputati (ad esempio su iniziativa dei Consigli regionali, i quali non possono presentare proposte al Senato, come detto).

Dalla formulazione sembrerebbe che si volesse introdurre un obbligo di esame da parte della Camera e un termine perentorio: in realtà la mancata previsione di conseguenze giuridiche rende l'esame facoltativo e il termine ordinatorio.

*g) Procedimento "a data certa" (art. 72 comma 7)*

Il settimo comma dell'art. 72 introduce quello che è stato chiamato il procedimento "a data certa", con una denominazione tuttavia che può dar luogo a forti ambiguità. Sulla base della formulazione del testo, si deve dedurre che la prima approvazione da parte della

Camera debba avvenire entro circa 40 giorni dalla decisione di adottare tale procedimento (dovendosi al termine di 70 giorni sottrarre 15+5 giorni da riservare al Senato, più altri giorni per l'esame finale da parte della Camera).

Non è tuttavia indicata la conseguenza del mancato rispetto dei termini: si potrebbe, al riguardo, perlomeno prevedere l'obbligo del Presidente dell'Assemblea di mettere ai voti il testo alla scadenza dei termini. Ma soprattutto non è chiara la conseguenza di un eventuale voto finale oltre i termini: se non vi fossero conseguenze, è evidente che il termine avrà valore soltanto ordinatorio; se invece si interpretasse come perentorio, se ne dovrebbe dedurre l'incostituzionalità della legge approvata oltre i termini.

*h) Ricorso preventivo alla Corte costituzionale su leggi elettorali (art. 73 comma 2).*

In primo luogo risulta abbastanza singolare (e forse irragionevole) la competenza *del Senato* a proporre ricorso alla Corte costituzionale sulla legge elettorale della Camera (che, ai sensi dell'art. 70, comma 1, è monocamerale).

Il punto tuttavia più delicato, e sul quale mi permetto di attirare la Vostra attenzione, riguarda la previsione per cui, in caso di dichiarazione di incostituzionalità, la legge non possa essere promulgata (ultimo periodo dell'art. 73, secondo comma). Al riguardo occorre segnalare, come a tutti noto, che le decisioni della Corte costituzionale possono riguardare singole disposizioni di legge, possono anche contenere dispositivi di tipo interpretativo ed anche manipolativo, e così via: alla luce di questo, sarebbe opportuno prevedere la possibilità per le camere (secondo il tipo di legge), nell'ipotesi di una dichiarazione di incostituzionalità parziale, di ri-approvare la legge con omissione delle parti non incise dalla decisione della Consulta, con conseguente successiva promulgazione.

Occorre poi tenere conto – come è ovvio – che la decisione della Corte costituzionale, se di infondatezza, non esclude possibili successive pronunce rese in via incidentale sulla stessa legge.

*i) Leggi di conversione dei decreti-legge (art. 77)*

Il testo chiarisce che il procedimento di approvazione delle leggi di conversione segue la materia su cui il decreto-legge incide (se bicamerale, ovvero monocamerale con ruolo rafforzato Senato, ecc.). Se però si tratta di leggi bicamerali si prevede che comunque il procedimento parta dalla Camera.

Il rinvio, operato dal sesto comma dell'art. 77 alle leggi di cui all'art. 70 comma 4 - dopo le modifiche a quest'ultimo approvate dalla Camera - significa rinvio all'art. 117, quarto comma, ovvero alle leggi approvate in forza della "clausola di supremazia". Al riguardo sia consentito esprimere il dubbio se sia corretto che in tali materie sia possibile intervenire anche con decreto-legge, considerando che espressamente l'art. 117, quarto comma, riserva tale competenza ad una "legge dello Stato" approvata "su proposta del Governo". Se poi si ammettesse tale possibilità, non è chiaro se per l'approvazione della legge di conversione siano necessarie le maggioranze richieste dall'art. 70 comma 4, non espressamente richiamate nell'art. 77.

Ancora. Nel comma 6 si prevede che la data di trasmissione (dalla Camera al Senato) del disegno di legge di conversione "*deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione*": il che significa dunque che la Camera dei deputati deve concludere l'iter di approvazione di tale disegno di legge nel termine massimo di quaranta giorni. Tale formulazione dovrebbe comportare l'impossibilità per la Camera di superare quel termine, con conseguente decadenza del potere di approvazione del disegno di legge scaduti i quaranta giorni dalla sua presentazione. In tale circostanza il decreto-legge continuerebbe dunque a rimanere in vigore per ulteriori venti giorni (fino alla scadenza del sessantesimo

giorno), ma non potrebbe più essere convertito in legge. Anche questo punto mi sembra foriero di consistenti problemi, e meriterebbe pertanto una seria rivisitazione.

Lo stesso comma 6 precisa, nel proprio incipit, che il procedimento indicato riguarda l'esame "a norma dell'articolo 70, terzo e quarto comma": ma i decreti-legge, a norma dell'art. 77 comma 2, possono riguardare anche le materie nella quali "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere", quindi quelle materie il cui procedimento di approvazione è stabilito al primo comma dell'art. 70. Per queste ultime, pertanto, il procedimento di approvazione del disegno di legge di conversione dovrebbe seguire le procedure ordinarie di approvazione della legge bicamerale, con l'unica eccezione che l'iter deve iniziare alla Camera dei deputati (art. 77 comma 2). Il che significa che la previsione di cui all'art. 77, comma 6, non si applica a disegni di legge riguardanti materie bicamerali: per questi ultimi, dunque, non sarebbe previsto il richiamato termine dei quaranta giorni, con conseguente mancata garanzia per il Senato circa i tempi di deliberazione da parte della Camera.

Sempre al comma 6 è previsto che l'esame dei disegni di legge di conversione (nelle materie non bicamerali) "è disposto" entro trenta giorni dalla presentazione di esso alla Camera: successivamente, il Senato potrà deliberare proposte di modificazione al testo approvato dalla Camera entro dieci giorni dalla data di trasmissione di esso. Al riguardo deve essere rilevata l'ambiguità, già segnalata, dell'espressione "è *disposto*", che qui sembra indicare la possibilità (e non l'obbligo) di disporre.

Ma il punto critico è soprattutto un altro: nell'ipotesi in cui l'interesse del Senato ad intervenire sorgesse soltanto in relazione alle modifiche apportate dalla Camera (e non quindi con riguardo alla formulazione del decreto-legge), l'eventuale mancata delibera del Senato nei trenta giorni dovrebbe significare – per come è attualmente formulato il testo – che il Senato non potrebbe più intervenire sulla legge di conversione: il che pare irrazionale. Per evitare questa situazione, sarebbe sufficiente eliminare la previsione della necessità per il Senato di decidere se intende intervenire prima dell'approvazione da parte della Camera, e consentire di intervenire *comunque* a seguito dell'approvazione da parte della Camera (il che andrebbe anche nel senso della semplificazione del procedimento).

#### **4. RAPPORTI STATO – REGIONI**

a) Non mi soffermo sui nuovi elenchi dell'art. 117, anche perché molti sono stati i contributi sul punto. In linea generale mi limito ad osservare che la nuova formulazione non sembra in grado di superare in modo significativo il livello di contenzioso costituzionale (che è uno degli obiettivi principali che si intende perseguire con la riforma), e che l'esito complessivo delle proposte di modifica della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni comporta un forte indebolimento delle funzioni attribuite alle Regioni, fino quasi a comprometterne la natura di enti dotati di autonomia politica.

b) Ciò in primo luogo in quanto l'elenco di cui all'art. 117 comma 2 fa' registrare un forte incremento delle materie attribuite alla competenza statale. Non si comprende la ragione, se non di tipo meramente stilistico, di non voler andare nell'elencazione oltre la lettera z), ricomprendendo in alcune lettere più materie tra loro (ad esempio nella lettera g) sono comprese "salute, politiche sociali e sicurezza alimentare"; nella lettera s) l'ordinamento sportivo è collocato insieme alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; e così via). In termini numerici, da trenta si sale a cinquantuno materie. Inoltre, la eliminazione della potestà concorrente lascia il posto ad una serie di materie in cui allo Stato è riservata la competenza a dettare: I) "norme sul"; II) "disposizioni generali e comuni" (modificando rispetto all'attuale "norme generali su": esempio lett. n)); III) "disposizioni di principio"; IV) la disciplina del perseguimento degli interessi nazionali o sovranazionali (mentre quelli di interesse regionale sono di competenza delle Regioni). Sarebbe comunque opportuno uniformare tali espressioni. Ma al di là di questo, deve

essere segnalato con preoccupazione come il punto di confine tra ciò che è “disposizioni generali e comuni” e ciò che non lo è viene sostanzialmente rimesso alle valutazioni discrezionali del legislatore nazionale. Anche l’analisi delle funzioni assegnate alle Regioni dal comma 3 dell’art. 117 rende evidente “questo ricorrente indeterminato confine fra le materie statali e regionali, anch’esso chiaramente affidato alle determinazioni legislative statali (si veda pure il terzo comma dell’art. 118 Cost.)” (U. de Siervo).

c) Alla luce di quanto detto con riguardo al comma 2, ci si domanda se abbia senso il doppio binario del terzo comma, che dapprima individua una serie di materie di competenza regionale, e successivamente stabilisce che alle regioni spettano tutte le materie non espressamente riservate allo Stato. In altri termini, o si lascia la clausola residuale (che tuttavia, alla luce del lungo elenco delle competenze statali, risulterebbe perlomeno contraddittoria) oppure si elimina l’elenco che, per come è formulato, deve ritenersi meramente esemplificativo.

d) Più nello specifico, risulta difficilmente comprensibile (se non sul piano politico e della tattica parlamentare) il frequente richiamo alle *minoranze linguistiche*, le quali sono richiamate nel primo comma dell’art. 70 per stabilire la necessità di legge bicamerale (nell’ipotesi di “leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche”); nonché all’art. 117 comma 3 per attribuire alle regioni (a statuto ordinario!) la potestà legislativa “in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche”. Tra l’altro, si pone la domanda di quale rappresentanza si debbano occupare le leggi regionali, perché la rappresentanza *a livello nazionale* dovrebbe essere preclusa alla competenza regionale.

e) Sulla clausola di supremazia (art. 117 comma 4) sarebbe forse opportuno prevedere un ruolo maggiormente rafforzato da parte del Senato (in Germania è previsto un potere di veto da parte del Bundesrat).

f) Molti dubbi suscita l’esclusione dalla riforma delle regioni a statuto speciale, per le quali addirittura si prevede che nulla potrà essere modificato se non con revisione dello statuto da realizzare previa intesa con la regione interessata (mentre la legge cost. n. 2/2001 prevede un parere del Consiglio regionale sulle proposte presentate dal Governo o dal Parlamento), così attribuendo un potere di veto alla singola regione speciale. In generale è difficile condividere il mantenimento dello *status quo* per le regioni speciali, specie a fronte di un ridimensionamento sostanziale delle funzioni attribuite alle regioni a statuto ordinario, come segnalato in uno dei punti precedenti.

g) Art. 116 comma 3: la previsione che “la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio” non può essere condizione per l’approvazione di una legge che trasferisca ulteriori competenze alla regione stessa, perché è una condizione transeunte e che può variare nel tempo (oltre a non essere definito l’arco temporale entro il quale si debba valutare il suddetto equilibrio).

## **5. ALTRI ASPETTI.**

Sebbene abbia voluto concentrare l’attenzione su alcuni aspetti soltanto, in particolare relativi alla composizione e alle attribuzioni del Senato, al procedimento legislativo nonché ai rapporti tra lo Stato e le Regioni, vorrei richiamare in conclusione la vostra attenzione su alcuni punti certamente non secondari, ma che mi permetto di segnalare soltanto per brevi cenni.

a) La scelta operata dalla Camera dei deputati di prevedere, all’art. 64, secondo comma, la disciplina dello statuto dell’opposizione ad opera del Regolamento della Camera può essere opportuna: ma essa potrebbe essere rafforzata prevedendo la possibilità di un ricorso della minoranza parlamentare alla Corte costituzionale, in casi e secondo modalità da definire nel medesimo Regolamento.

b) L'art. 75, relativo al referendum abrogativo, non è stato oggetto di modifica da parte della Camera dei deputati rispetto al testo approvato in prima battuta dal Senato. Nondimeno, non può non segnalarsi l'irrazionalità della previsione di un diverso quorum di validità in ragione del numero di firme raccolte dai promotori, per una serie di ragioni che non merita in questa sede ricordare. L'ovvia soluzione è di prevedere un unico quorum (o l'uno o l'altro), indipendentemente dal numero di firme raccolte.

c) L'art. 83, secondo comma, (modificato dalla Camera) stabilisce il quorum necessario per l'elezione del Presidente della Repubblica, determinato nella maggioranza di due terzi degli aventi diritto per i primi tre scrutini; nella maggioranza dei tre quinti dell'assemblea dal quarto al sesto scrutinio; nella maggioranza dei tre quinti dei votanti a partire dal settimo scrutinio. Tale previsione potrebbe portare ad un impasse non superabile, considerando che la differenza tra aventi diritto e votanti, in un'elezione quale quella del Capo dello Stato, appare poco rilevante. Sarebbe pertanto opportuno valutare la possibilità di individuare soluzioni che, senza pregiudicare la rappresentatività dell'eletto, possano contribuire a ricercare soluzioni efficaci, ad esempio considerando l'ipotesi di prevedere una votazione di ballottaggio dopo un certo numero di scrutini.

d) L'art. 135 disciplina le modalità di elezione dei giudici della Corte costituzionale. La previsione, contenuta nel testo approvato in prima battuta dal Senato, che attribuiva al Senato l'elezione di due giudici e alla Camera quella di tre giudici, è stata eliminata dalla Camera dei deputati, che ha riportato il testo alla sua versione attuale. Personalmente condivido tale scelta, che evita di configurare alcuni giudici della Corte come destinatari di un mandato di "difensori delle autonomie territoriali". Nondimeno comprendo l'esigenza, manifestata da alcuni senatori, di evitare il rischio che i giudici possano essere eletti dalla sola Camera dei deputati, con un ruolo sostanzialmente irrilevante del Senato (ricordo che nella composizione del Parlamento in seduta comune il rapporto numerico tra deputati e senatori passerebbe dall'attuale due a uno a sei a uno). Sottopongo pertanto alla vostra attenzione la possibilità di riflettere su modalità che possano consentire il perseguimento di entrambi gli obiettivi indicati, ad esempio mantenendo l'attuale quorum ma stabilendo che esso si ritiene ottenuto quando vi concorra almeno la metà degli elettori senatori.

e) Tra le norme transitorie, ne andrebbe prevista una che consentisse il funzionamento del Senato prima dell'approvazione del nuovo regolamento.

f) Si segnalano infine alcuni aggiustamenti necessari del testo per quanto riguarda il drafting (su cui si rimanda alle osservazioni puntuali di Saulle Panizza):

- I) l'art. 39 è rubricato "*Disposizioni transitorie*", mentre le disposizioni in esso contenute sono alcune effettivamente "transitorie" altre invece "permanenti": ad esempio quella di cui al comma 2, relativo al numero di senatori da eleggere in ciascuna Regione in rapporto al censimento della popolazione; ovvero quella di cui al comma 5, che stabilisce che i senatori eletti debbano essere proclamati dal Presidente della Giunta regionale o provinciale;
- II) il rinvio operato dall'art. 38, comma 5, del ddl all'art. 73, comma 2, non è corretto, in quanto con l'aggiunta di un nuovo (secondo) comma all'art. 73, il rinvio deve intendersi al terzo e non al secondo comma;
- III) le rubriche dei singoli articoli sono difficilmente comprensibili: alcune si riferiscono infatti al contenuto normativo della disposizione

costituzionale, altre invece appaiono di tipo “formale”, nel senso che si limitano a specificare a quale articolo della Costituzione viene apportata modifica; un'altra (art. 21) presenta contemporaneamente aspetti formali e sostanziali (“Modificazioni all'articolo 83 della Costituzione in tema di delegati regionali e di quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica”);

- IV) la rubrica del Capo VI è intitolata “*Disposizioni finali*”, ma gli articoli in esso contenuti contemplano, per espressa indicazione della rispettiva rubrica, disposizioni “*conseguenziali e di coordinamento*” (art. 38), “*transitorie*” (art. 39), “*finali*” (art. 40), oltre alla disposizione relativa all'entrata in vigore (art. 41).

## Appunti ed estratti in tema di (in)ammissibilità degli emendamenti in seconda lettura

Dott. Fabio Pacini, assegnista di ricerca alla Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

La disposizione di riferimento è l'art. 104 Reg. Senato:

*Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati<sup>1</sup>.*

Tale formulazione risale alla riforma del 1971, quando, come alla Camera, la disciplina di cui al secondo comma fu resa inderogabile (RIEZZO 2008, p. 771 s.)<sup>2</sup>.

Un precedente interessante sulla “sacralità” del principio è quello relativo ai lavori preparatori della l.n. 277 del 2002 (in materia di liberazione anticipata): era sorto in Commissione al Senato un grave difetto di coordinamento su parti sulle quali si era già formata la “doppia conforme”, ma di fronte al rifiuto della Presidenza di ammettere emendamenti su di esse si procedette all’abbandono del testo,

---

<sup>1</sup> La corrispondente disposizione del Regolamento della Camera è l'art. 70, che così recita: *«I progetti di legge approvati definitivamente dalla Camera sono inviati al Governo; gli altri sono trasmessi direttamente al Senato. I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera».*

Tra Senato e Camera si tratta di disposizioni definibili come, di fatto, «equivalenti» (TUCCIARELLI 1993, p. 393).

<sup>2</sup> L'art. 52 del Regolamento della Camera, come emendato nel 1949, così recitava: *«I progetti approvati dalla Camera sono trasmessi direttamente al Senato. I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato seguiranno il procedimento adottato nella prima discussione avanti alla Camera. Se i disegni di legge approvati dalla Camera sono emendati dal Senato, la Camera delibera **di norma** soltanto sulle modifiche apportate dal Senato. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in correlazione con gli emendamenti introdotti dal Senato».*

*«Per quanto riguarda il **Senato** che, a differenza della Camera, all'inizio della I legislatura repubblicana provvide ad adottare un nuovo Regolamento, nel testo approvato nel 1948 non era contenuta una specifica disciplina della navette. Anche presso quel ramo del Parlamento, in assenza di espresse disposizioni normative, era stata seguita una prassi costante, proprio in conformità al già citato articolo 6, ultimo comma, della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, nel senso di restringere l'esame ai soli emendamenti introdotti dalla Camera. Dopo l'approvazione delle specifiche norme regolamentari da parte della Camera, anche il Senato, nella seduta del 2 febbraio 1950, introdusse nel proprio Regolamento disposizioni pressoché identiche. Successivamente anche il Regolamento del 1971 operò sul piano sostanziale le stesse modifiche apportate alla Camera, mantenendo tuttavia – a differenza di questa – anche lo stesso impianto testuale del 1949. **Venne, infatti, soppressa l'espressione «di norma»; fu introdotto il riferimento alla votazione finale e si restrinse l'ambito di esame degli emendamenti a quelli «in diretta correlazione» con gli emendamenti introdotti dalla Camera.** Anche la disciplina del Senato non ha più conosciuto da allora alcuna modificazione» (RIEZZO 2008, p. 771 s., grassetto aggiunto).*

con presentazione contestuale di un nuovo ddl dal contenuto identico tranne, appunto, la correzione del difetto (ivi, p. 783 ss.).

I principali manuali non sembrano dare particolare peso alla questione: di recente si è parlato di «*ovvio criterio di economia procedurale*» (GIANNITI-LUPO 2013, p. 202), sottolineando però come facciano eccezione all'inammissibilità quegli emendamenti «*diretti ad aggiornare la clausola di copertura finanziaria (che anche soltanto per effetto del passare del tempo, e dello scadere dell'esercizio finanziario in corso, possono aver bisogno di una riformulazione)*» (ivi). In proposito, fa precedente la lettera del Presidente della Camera del 24 ottobre 1991, indirizzata al Presidente della X Commissione, nella quale si ribadisce che il principio di non deliberare di nuovo sul già approvato vada osservato «al massimo grado», tuttavia è necessario dare priorità al principio costituzionale di cui all'art. 81 (TUCCIARELLI 1993, p. 406 s.<sup>3</sup>).

Sempre in un manuale di edizione recente, l'art. 104 Reg. Sen. è inserito fra i «*casi in cui è richiesta la votazione finale e non la votazione dei singoli articoli*», dato che «*si delibera solo sulle modificazioni apportate dall'altra Camera*», essendo tali procedimenti «*mere prosecuzioni di un procedimento legislativo già iniziato e già perfezionato (nelle fasi precedenti)*» (DI CIOLO-CIAURRO 2013, p. 586).

Merita però una segnalazione, nello stesso libro, il riferimento a diversi casi nei quali il *nemine contradicente* ha consentito l'ammissibilità di emendamenti in contrasto con deliberazioni già adottate nel corso della discussione, oppure non trattati in Commissione; certo non si tratta della stessa ipotesi, ma potrebbe essere assimilabile (ivi, p. 576).

Sulla stessa falsariga il Manuale di Martines *et al.*, che parla di un principio che conosce «*qualche limitata eccezione*», in particolare se «*è intervenuto un nuovo bilancio che ha mutato i termini di riferimento per la spesa*» ma «*altrettanto giustificata sarebbe una deroga al principio in questione qualora, ad esempio, in pendenza del procedimento, intervenisse una sentenza della Corte Costituzionale che incidesse su parti del progetto di legge già votate in un testo identico da Camera e Senato*» (MARTINES *et al.* 2005, p. 290).

Il testo di Manzella sottolinea invece la funzione antiostuzionistica dell'ampia previsione d'inammissibilità, dato che «*si deve aver sempre presente che sugli emendamenti si giuocano ancora le possibilità di successo di eventuali ostruzionismi*» (MANZELLA 2003, p. 333 s.).

Il Manuale di Tosi fa un accenno di sfuggita, ma merita menzione la parte in cui tratta della questione con specifico riguardo alle leggi costituzionali, confermando l'applicabilità di questa disciplina: «*Qualora, sempre nell'iter relativo alla prima deliberazione, si verifichi fra le due camere discordanza sul testo e conseguente modifica di esso da parte di un ramo del parlamento, il riesame da parte dell'altro ramo (e l'eventuale nuovo esame da parte della seconda camera, ove non si sia realizzato l'in idem consensus) verterà unicamente sulle modificazioni apportate e gli eventuali emendamenti conseguenti, salva la votazione finale, così come avviene per la normale navette nel procedimento formativo della legge ordinaria*» (TOSI 1999, p. 340 s.).

---

<sup>3</sup> Del resto, subito dopo questo precedente, ivi si espone anche quello relativo ai rilevanti mutamenti ordinamentali, con il precedente di un ddl sulla violenza sessuale (poi mai diventato legge) nella X legislatura di fronte al nuovo Codice di procedura penale (*ibidem*).

- **Il significato delle “modifiche”**

Così Riezzo: «Per quanto riguarda poi la precisazione del significato normativo da attribuire all'espressione di cui all'articolo 70, comma 2, “modificazioni apportate dal Senato”, le espresse definizioni che di essa sono state fornite in ambito parlamentare, nonché la prassi relativa alle valutazioni di ammissibilità degli emendamenti, escludono che con tale locuzione si intendano gli articoli o i commi modificati, dovendosi intendere che essa ricomprenda invece le singole disposizioni effettivamente modificate, **con esclusione quindi di modifiche meramente formali e, pertanto, prive di contenuto normativo, come, ad esempio, quelle concernenti i riferimenti normativi interni [...].** La prassi parlamentare consolidata rivela che le valutazioni di ammissibilità degli emendamenti vengono formulate secondo un approccio sostanzialistico, fondato cioè sulla verifica del rapporto dell'emendamento presentato con la modifica apportata dal Senato, intesa come disposizione sostanziale e non come singola partizione del testo normativo oggetto di modifica (articolo, comma): **ciò comporta [...] che la modifica di un comma o di un articolo non determina di per se stessa l'emendabilità integrale di quel comma o di quell'articolo, ma solo un'emendabilità circoscritta alle proposte che siano in un rapporto di oggettiva e diretta consequenzialità con la modifica introdotta dal Senato.** In realtà, la portata dell'affermazione testé riportata circa la non coincidenza tra «modificazioni» ed articoli modificati viene però ad essere parzialmente attenuata da quella prassi, affermata sia alla Camera che al Senato, secondo la quale **l'oggetto puntuale delle deliberazioni non è costituito dalle singole modifiche approvate dal Senato, ma, oltre che dagli emendamenti, dall'articolo nel suo complesso, comprensivo quindi anche eventualmente di parti non modificate.** Le Camere non deliberano quindi specificamente sulle singole modificazioni, ma sugli articoli che quelle modificazioni contengano» (RIEZZO 2008, p. 792 ss., grassetto aggiunto).

- **La valutazione sull'ammissibilità**

Sempre Riezzo, con riferimento alla Camera ma – in virtù della “equivalenza” notata da un altro autore (TUCCIARELLI 1993, p. 393) – con spunti utili anche per il Senato: «Oggetto di accertamento, ai fini della dichiarazione di ammissibilità dell'emendamento, è [...] la sussistenza di rapporto di consequenzialità con le modifiche del Senato, che deve essere diretto, immediato ed oggettivo. La definizione delle caratteristiche del nesso di consequenzialità in termini piuttosto stringenti costituisce da tempo un'acquisizione non controversa nell'esame dei progetti di legge rinviati dal Senato; nei primi tempi di applicazione delle disposizioni regolamentari del 1971 non sono mancate tuttavia valutazioni di ammissibilità fondate su un'interpretazione del dettato regolamentare piuttosto elastica, tale da consentire l'ammissibilità di controversi emendamenti aggiuntivi [...]. Talora un temperamento alla rigidità dei criteri di ammissibilità è stato apportato sulla base dell'esigenza di assicurare l'obiettivo del buon andamento dei lavori parlamentari [...] **Nella seduta in sede legislativa delle Commissioni riunite I e IV del 4 febbraio 1981, in occasione**

*dell'esame di un disegno di legge in materia di provvidenze per il personale di magistratura, il presidente dichiarò ammissibili due emendamenti dubbi in quanto «un'eventuale richiesta di interpretazione del Regolamento, ai sensi dell'articolo 41 del Regolamento, provocherebbe un ulteriore ritardo nell'approvazione della legge, che non sarebbe giovevole alla questione che stiamo discutendo». Su tale prospettazione il presidente acquisì dunque il consenso delle Commissioni, con la formula consueta della votazione tacita» (RIEZZO 2008, p. 796 ss., grassetto aggiunto)*

- **Il precedente della modifica dell'art. 68 Cost.**

*Sempre Riezzo: «In qualche circostanza si è ritenuto di non dar corso ad una rigida applicazione di questo criterio, in relazione al verificarsi di particolari circostanze e all'effettuazione di una valutazione concorde da parte delle forze politiche. Ci si riferisce, in particolare, a quanto ebbe a verificarsi, nella XI legislatura, alla Camera in occasione dell'esame del testo, rinviato dal Senato, delle proposte di legge costituzionale modificative dell'articolo 68.*

*In quella circostanza infatti – dopo che il Senato aveva modificato parzialmente il contenuto del terzo capoverso dell'articolo 68 – presso la Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti l'immunità parlamentare erano stati presentati emendamenti soppressivi di tale capoverso ovvero modificativi di parti rimaste immutate nel testo trasmesso dal Senato. Il presidente della Commissione aveva quindi sottoposto la questione dell'ammissibilità degli emendamenti al Presidente della Camera, il quale con lettera del 24 marzo 1993 aveva confermato l'inammissibilità degli emendamenti relativi a parti non modificate dal Senato o non conseguenti a tali modifiche, nonché, secondo una costante prassi, di quelli interamente soppressivi di singoli commi, ricordando sul punto le pronunce della Presidenza del 21 febbraio 1985 e del 28 luglio 1988 [...]. Nella seduta della Commissione del 25 marzo 1993 il presidente, sulla base di questa lettera, dichiarava inammissibili ai sensi dell'articolo 70, comma 2, gli emendamenti in questione; a seguito di una serie di interventi che evidenziavano la necessità di approfondimento delle questioni, il seguito dell'esame venne quindi rinviato, rinvio che fu confermato anche nella successiva seduta del 1° aprile 1993.*

*La questione fu dunque sottoposta all'attenzione della Giunta per il Regolamento nella seduta del 5 maggio 1993. In quella sede il Presidente della Camera evidenziò come fosse emersa fra i gruppi, anche sulla base di un'ulteriore serie di riflessioni, l'esigenza di reintervenire in particolar modo sul terzo capoverso del progetto che «con un giudizio largamente condiviso, si è riconosciuto sostanzialmente modificato dal Senato».*

*Con riferimento al problema dell'ammissibilità degli emendamenti interamente soppressivi, osservava che **«nel caso di specie è possibile ritenere che un complesso di ragioni inducano ad una riflessione su una prassi interpretativa che, se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto riguarda i progetti di legge ordinaria, non sembra essere altrettanto convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale».** Nel sottolineare dunque che le pronunce presidenziali precedentemente richiamate non si riferivano a*

*progetti di legge costituzionale, esprimeva l'avviso che sia la peculiarità di tale procedimento sia la complessità dell'iter fino ad allora svoltosi, nonché l'opportunità di una rapida definizione del medesimo iter, avrebbero potuto consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del capoverso modificato dal Senato [...]. In conclusione dunque la Giunta approvò all'unanimità il seguente parere:*

**«In relazione al procedimento di esame delle proposte di modificazione dell'articolo 68 della Costituzione, la Giunta per il Regolamento ritiene che – date la particolare disciplina del procedimento di revisione costituzionale, la complessità dell'iter finora svoltosi nel corso dell'esame delle proposte di revisione dell'articolo 68 e l'opportunità di una rapida definizione di tale iter – il Presidente possa consentire l'ammissibilità di emendamenti interamente soppressivi del comma radicalmente modificato dal Senato».**

*Nella stessa giornata del 5 maggio 1993 la Commissione riprese l'esame della proposta, nel cui ambito furono dunque dichiarati ammissibili gli emendamenti in questione.*

*Successivamente non si sono verificati casi in cui, relativamente all'esame di progetti di legge costituzionale, siano emerse esigenze particolari di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti» (RIEZZO 2008, p. 798 ss., grassetto aggiunto).*

- **La disciplina degli articoli parzialmente modificati**

**«Al Senato, analogamente alla Camera, relativamente ad articoli solo parzialmente modificati dalla Camera sono, di norma, dichiarati improponibili gli emendamenti interamente sostitutivi, mentre – diversamente da questa – sono ammessi gli emendamenti soppressivi e le richieste di stralcio. [...] Peraltro, come a priori non è da escludere l'ammissibilità di un emendamento interamente sostitutivo di un comma o di un articolo parzialmente modificato quando comunque la modifica introdotta sia tale da aver determinato un cambiamento del suo complessivo contenuto normativo, così può accadere anche che una modifica integrale di un comma non comporti l'ammissibilità indifferenziata di emendamenti interamente sostitutivi [...]. Del resto anche gli emendamenti sostitutivi di nuovi commi introdotti dal Senato non sono ammissibili quando non siano consequenziali alle modifiche da questo introdotte, ovvero introducano materia non trattata dal comma in questione. Non sono inoltre ammissibili gli emendamenti che aggiungono nuove materie (inserendo parole o commi) non direttamente conseguenti alle modifiche introdotte dal Senato. [...] Ancora: sono considerati inammissibili gli emendamenti che incidono su un contenuto normativo o su un principio sul quale si sia già realizzata la doppia deliberazione conforme, anche quando essi siano riferiti a parti modificate dal Senato» (RIEZZO 2008, p. 799 ss., grassetto aggiunto).**

Nella seduta del 9 novembre 2005 sono stati dichiarati inammissibili alcuni emendamenti che, sebbene riferiti a parti modificate dal Senato, tuttavia incidevano su un oggetto (l'aumento di pene previste dall'art. 416-bis c.p.) che era nella sostanza già oggetto di doppia conforme e la cui previsione era solo diversamente formulata nei due testi (Res. Sten., p. 23 ss.) (*cf.* RIEZZO 2008, p. 823 s.).

In precedenza, un caso di rilievo è stato quello, alla Camera, del 28 luglio 1988, allorché si discuteva della legge di riforma della Presidenza del Consiglio, poi l.n. 400/1988: gli emendamenti di Mellini e Bassanini

furono dichiarati parzialmente inammissibili in quanto incidenti sulla decisione di esentare decreti-legge e decreti legislativi dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, risultante sia dal testo-Camera che dal testo-Senato (TUCCIARELLI 1993, p. 398; PICCIRILLI 2009, p. 156 s.).

- **L'ammissibilità degli ordini del giorno**

Una questione minore ma non priva d'interesse è quella, sottolineata con riguardo alla Camera ma che parrebbe senz'altro estendibile al Senato, dell'assenza di limitazioni derivanti dalla "doppia conforme" per gli ordini del giorno: «*Rispetto agli ordini del giorno una definizione progressiva della prassi, considerando anche una maggiore latitudine dei criteri di ammissibilità rispetto a quelli relativi agli emendamenti, è nel senso di considerarli ammissibili non solo con riferimento alle materie oggetto di parti modificate dal Senato, ma anche con riferimento alle parti non modificate dall'altro ramo del Parlamento, in ragione di una lettura dell'articolo 88 del Regolamento che collega lo strumento dell'ordine del giorno all'approvazione della legge nel suo complesso. A conferma di questo indirizzo vi sono casi in cui la Presidenza ha espressamente indicato la possibilità di trasformare in ordini del giorno emendamenti dichiarati inammissibili ai sensi dell'articolo 70, comma 2*» (RIEZZO 2008, p. 809; in senso completamente contrario TUCCIARELLI 1993, p. 401, ma avendo riguardo, naturalmente, alla prassi di anni precedenti).

#### **Contributi citati:**

- DI CIOLO e CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 2013
- GIANNITI e LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, 2013
- MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, 2003
- MARTINES *et al.*, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 2005
- PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, 2009
- RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, 2008
- TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 1999
- TUCCIARELLI, *Della navette. Letture e riletture*, in *Quad. Cost.*, 1993, p. 383 ss..