

Rivista N°: 1/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 15/02/2016

AUTORE: Giuditta Brunelli\*

## LA FUNZIONE LEGISLATIVA BICAMERALE NEL TESTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE: PROFILI PROBLEMATICI\*\*

*1. La nuova funzione legislativa bicamerale paritaria: le questioni aperte – 2. La composizione, il ruolo e l'organizzazione interna del Senato e la loro influenza sulla funzione legislativa – 3. L'eterogeneità delle ipotesi di legislazione bicamerale e lo status peculiare delle leggi bicamerali. Il problema della legge di conversione del decreto legge – 4. I rischi di conflitti procedurali tra le due camere e il possibile aumento dei casi di vizio formale - 5. L'ipotesi di un ricorso delle minoranze parlamentari limitato all'invalidità formale della legge*

### 1. La nuova funzione legislativa bicamerale paritaria: le questioni aperte

La funzione legislativa bicamerale – che nel testo di riforma originariamente proposto dal governo era limitata alle leggi di revisione della Costituzione e alle altre leggi costituzionali – nel d.d.l. cost. n. 2613-C<sup>1</sup> appare decisamente ampliata in seguito alle modifiche apportate nel corso dell'*iter* parlamentare. Ciò, evidentemente, determina una serie di problemi interpretativi, con riguardo in primo luogo alla stessa difficoltà di ricostruire una *ratio* unitaria alla base dell'elencazione di leggi affidate all'approvazione "collettiva" delle due Camere (art. 70, comma 1). Difficoltà che si lega all'altro punto controverso, l'individuazione sufficientemente precisa del ruolo che la riforma intende attribuire al nuovo Senato, a sua volta connesso alla questione della composizione e, dunque, della natura dell'organo, nel quale dovrebbe esprimersi la rappresentanza delle istituzioni territoriali (restando riservata alla sola Camera

---

\* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Ferrara

\*\* Il presente contributo fa seguito all'invito, rivolto dal Direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti ai soci nel gennaio 2016, ad un dibattito sul tema della riforma costituzionale *in itinere*. Il testo è stato già pubblicato sul sito dell'Associazione ItaliaDecide ed è destinato alla pubblicazione cartacea.

<sup>1</sup> "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione".

dei deputati, in quanto camera politica coinvolta nel rapporto fiduciario, la rappresentanza nazionale).

Molte sono le osservazioni che si potrebbero proporre su questi profili tematici, e tuttavia sembra più utile partire da una considerazione del testo così come esso oggi si presenta. Limiterò quindi le considerazioni critiche su ciò che avrebbe potuto essere e non è, per approfondire piuttosto alcuni aspetti problematici che pone la riforma nella sua attuale versione. Mi soffermerò [1] sul procedimento di approvazione delle leggi bicamerali, e in particolare sugli eventuali conflitti di competenza che potrebbero insorgere tra le due camere (ivi compreso il problema della natura delle leggi di conversione, a seconda che si versi in ambito bi o monocamerale); [2] sulla sufficienza o meno dell'intesa tra i Presidenti di Assemblea nella risoluzione di tali conflitti (art. 70, comma 6) e lo spazio per un sindacato di costituzionalità sul vizio formale; infine, [3] sul particolare *status* giuridico di questa tipologia di leggi, che, «ciascuna con un oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa» da altre leggi bicamerali (art. 70, comma 1, in fine). Anche questo aspetto chiama in causa il tema del vizio formale (come disomogeneità del testo legislativo<sup>2</sup>) e della sua sindacabilità da parte del giudice delle leggi. Con conseguenze, è facile intuirlo, di non poco momento per la stessa “tenuta” del procedimento legislativo bicamerale.

## **2. . La composizione, il ruolo e l'organizzazione interna del Senato e la loro influenza sulla funzione legislativa**

Considero elementi positivi della riforma l'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario, la conseguente diversificazione delle funzioni rispetto alla camera politica, il forte ridimensionamento numerico e la rappresentatività di secondo grado. Su quest'ultimo aspetto, in particolare, ritengo che la costruzione di un bicameralismo differenziato in una forma di governo parlamentare come la nostra presupponga necessariamente l'impossibilità di eleggere direttamente la seconda camera, la quale finirebbe altrimenti per riprodurre al proprio interno dinamiche politico-partitiche estranee all'idea stessa di rappresentanza delle istituzioni territoriali. La legittimazione popolare diretta, infatti, avrebbe potuto indurre il nuovo Senato a rivendicare, nei fatti, una funzione politica analoga a quella della Camera dei deputati, smarrendo la propria (auspicabile) identità primaria di luogo di espressione e di composizione dei diversi e multiformi interessi locali nella dimensione nazionale. Un luogo, insomma, in cui si realizzi finalmente, nell'ambito di un sistema con forti autonomie territoriali, la creazione di moduli cooperativi efficienti. La presenza di una camera a legittimazione di secondo grado (ma i cui componenti – consiglieri regionali e sindaci – sono comunque già legittimati democraticamente attraverso l'elezione popolare diretta) ed estranea al circuito fiduciario, costituisce altresì un elemento di razionalizzazione del parlamentarismo, idoneo a conferire maggiore stabilità ad un sistema messo a dura prova negli ultimi anni da una sostanziale difformità di maggioranze nelle due camere, anche a causa del meccanismo elettorale irragionevole (e

---

<sup>2</sup> Vedi *infra*, par. 4.

per questo colpito dalla sentenza costituzionale n. 1 del 2014<sup>3</sup>) delineato dalla legge n.270 del 2005.

A questo proposito, c'è casomai da domandarsi se l'elezione dei senatori con metodo proporzionale da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni del rispettivo territorio<sup>4</sup>, non possa determinare la conseguenza, ritenuta contraddittoria rispetto al senso complessivo della riforma, «che la rappresentanza della regione si presenti spaccata lungo la stessa *cleavage* che separa le componenti politiche in regione», così prefigurandosi «una camera in cui non ci sarà rappresentanza dei territori», ma che diventerà piuttosto «il luogo in cui l'eco delle vicende locali si intreccerà con il dibattito politico nazionale»<sup>5</sup>.

Che un esito di questo tipo possa porsi in contrasto con il mutato ruolo del Senato emerge da una lettura attenta dello stesso testo di revisione, nel quale sono rinvenibili tracce evidenti della natura peculiare che dovrebbe assumere la sua composizione rispetto a quella (tipicamente politica) della Camera dei deputati: si pensi all'art. 72, comma 4, nella quale si

---

<sup>3</sup> Le disposizioni relative all'assegnazione del premio di maggioranza per l'elezione del Senato sono state dichiarate illegittime non solo per il difetto di proporzionalità consistente nell'assenza di una soglia minima per l'attribuzione del premio medesimo (la sessa illegittimità, cioè, rilevata nell'attribuzione del premio nazionale alla Camera), ma anche per l'inidoneità della disciplina censurata al raggiungimento dell'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema). Essa, infatti, «stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di *maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento*, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il *funzionamento della forma di governo parlamentare* delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia *l'esercizio della funzione legislativa*, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato» (sentenza n. 1 del 2014, n. 4 del considerato in diritto; corsivi non testuali).

<sup>4</sup> In seguito a una modifica apportata dal Senato al quinto comma del nuovo art. 57 Cost., l'individuazione delle modalità con cui le scelte degli elettori incideranno sull'elezione dei senatori da parte dei consiglieri regionali e provinciali è rimessa alla nuova legge elettorale del Senato, legge bicamerale prevista dal sesto comma della medesima disposizione. Varie potranno essere le soluzioni per realizzare questa previsione. Si potrebbe, ad esempio, ipotizzare che l'elettore possa esprimere due preferenze, una per scegliere il consigliere regionale e una per designare chi dovrà entrare a far parte di un "listino" di candidati senatori da proporre al consiglio regionale (così Luciano Violante in un'intervista rilasciata a Dino Martirano, *Il listino è la soluzione più semplice. I punti deboli del testo sono altri*, in *Corriere della Sera*, 23 settembre 2015). Sull'emendamento "di compromesso" relativo alle modalità di elezione dei senatori approvato dal Senato vedi le osservazioni critiche di V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B* (24 novembre 2015), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1, secondo la quale la disposizione introdotta «mina la chiarezza del meccanismo elettorale dei consiglieri senatori e rende ancor più complesso immaginare quale tipo di rappresentanza il Senato riformato sia chiamato ad esercitare».

<sup>5</sup> R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in [www.astrid.online.it](http://www.astrid.online.it) (*Astrid Rassegna* n. 6/2015), 1-2. Analoga posizione viene espressa nell'*Audizione del Prof. Gaetano Silvestri innanzi alla 1a Commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale* (3 agosto 2015), in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2016, fasc. 1, 31 (estratto), secondo il quale «in base al testo attuale, verrebbero proiettate all'interno della seconda camera i rapporti di forza, i conflitti e (...) le beghe esistenti nei micro-sistemi politici regionali. Si rischierebbe di perdere quasi del tutto il senso della territorialità, per far posto ad una dialettica tra partiti e movimenti politici o addirittura interna a questi ultimi, agganciata a quella presente nel sistema politico nazionale, cui aggiungerebbe altre complicazioni. Ciascun eletto dai consigli regionali (consigliere o sindaco che sia) potrebbe avere la naturale tendenza ad aggregarsi ai suoi "simili" di altre regioni, ponendosi – in una non irrealistica ipotesi – in contrasto con gli eletti della sua stessa regione».

afferma che le commissioni, anche permanenti, *alla Camera dei deputati* (non, dunque, al Senato) devono essere composte «in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari»; e, ancora, all'art. 82, relativo alle inchieste parlamentari (limitate, per il Senato, alle «materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali»), nel quale si legge che *alla Camera dei deputati* (e, di nuovo, non al Senato) «la Commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi» (comma 2). Di notevole rilievo è anche il nuovo articolo 64 Cost., secondo cui i regolamenti delle Camere garantiscono «i diritti delle minoranze parlamentari», mentre il solo regolamento della Camera disciplina «lo statuto delle opposizioni»<sup>6</sup>. Di “opposizione politica” si può dunque parlare soltanto all'interno della camera *politica*, appunto, mentre si presume che l'organizzazione interna del Senato debba essere governata da una logica diversa, restando le relative scelte affidate al suo regolamento.

In effetti – come si è rilevato - non si dovrebbe dare per scontata al Senato né la presenza di commissioni permanenti né tantomeno di gruppi politici. Proprio la circostanza che il criterio di composizione delle commissioni collegato alle dimensioni dei gruppi sia espressamente limitato alla sola Camera, induce parte della dottrina a ritenere che per il regolamento del Senato non si pongano vincoli né con riguardo all'istituzione né in relazione alla composizione di (dette) eventuali commissioni<sup>7</sup>. In altre parole, secondo questo orientamento, se si mantenesse l'attuale organizzazione del Senato, per gruppi parlamentari e per commissioni permanenti, la revisione costituzionale mancherebbe il proprio obiettivo di riforma, giacché i partiti politici continuerebbero, come oggi accade, a condizionare la composizione di entrambe le camere<sup>8</sup>.

Si dovrebbe, quindi, immaginare un Senato non organizzato per gruppi “trasversali”, riconducibili ad appartenenze politiche; sarebbe stato, dunque, opportuno definire in Costituzione (anche attraverso un rinvio al regolamento parlamentare per gli aspetti di dettaglio) le modalità di espressione del voto nell'Assemblea senatoriale, prevedendo che le “delegazioni” regionali debbano manifestare una posizione unitaria, scevra da logiche politico-

---

<sup>6</sup> Strutturare un adeguato statuto delle opposizioni nella camera che accorda e revoca la fiducia all'esecutivo è tanto più necessario in presenza di una previsione costituzionale che rafforza la presenza del governo in Parlamento, con tempi certi e garantiti per l'approvazione dei provvedimenti che lo stesso esecutivo reputi essenziali per l'attuazione del suo programma (nuovo art. 70, comma 7), e di una legge elettorale (n. 52 del 2015, c.d. Italicum) che assicura alla lista vincente (la quale ottenga almeno il 40% dei voti, oppure risulti prevalente nel ballottaggio) 340 dei 630 seggi della Camera.

Sarebbe stato opportuno, in realtà, non limitarsi ad un generico rinvio al regolamento, ma fissare direttamente nel testo costituzionale alcune regole minime a tutela delle opposizioni, ad esempio secondo l'ipotesi formulata dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII Legislatura: «*Il Regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei Presidenti di Commissione aventi funzioni di controllo o di garanzia; prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale*». Ciò per consentire con certezza una difesa davanti alla Corte costituzionale, nella sede del conflitto di attribuzioni tra poteri, delle eventuali violazioni dei diritti riconosciuti alle opposizioni.

<sup>7</sup> E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 213.

<sup>8</sup> Così G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazioni della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 3/2015, 17.

partitiche<sup>9</sup>. Ma la riforma in corso non ha percorso questa strada, ed anzi ha mantenuto anche per i senatori il libero mandato<sup>10</sup>, tipicamente connesso alla *politicità* dell'assemblea elettiva. Dunque, il disegno emergente dalla revisione costituzionale non dà risposte risolutive: il dilemma tra camera territoriale e camere politica non viene sciolto. Determinanti saranno le scelte contenute nella nuova legge elettorale del Senato e i comportamenti concreti degli attori politici, in particolare nella individuazione dei candidati senatori. Di straordinaria rilevanza sarà altresì una tempestiva e attenta riforma dei regolamenti parlamentari.

Mi sono soffermata su questi aspetti perché se la seconda camera dovesse rispecchiare, nella sostanza, le stesse divisioni politiche della prima, ciò finirebbe per influenzare anche i nuovi procedimenti legislativi, il loro stesso significato e le loro finalità. La partecipazione a un procedimento di produzione normativa differenziata per tipologia di leggi, infatti, segue logiche e dinamiche ben diverse se la seconda camera è autenticamente rappresentativa delle autonomie territoriali oppure se, invece, è pervasa da elementi di osmosi politica con l'altro ramo del Parlamento. Si tratta, quindi, di un punto cruciale per la ricostruzione dell'intero sistema delineato dalla riforma.

### **3. L'eterogeneità delle ipotesi di legislazione bicamerale e lo status peculiare delle leggi bicamerali. Il problema della legge di conversione del decreto legge**

Quanto al procedimento legislativo, esso perde il suo carattere unitario per articolarsi in tre tipi principali: bicamerale paritario, monocamerale, monocamerale con ruolo rinforzato del Senato. In realtà il quadro è anche più complesso, al punto che in dottrina sono stati individuati ben nove distinti procedimenti legislativi<sup>11</sup>, benchè la circostanza che alcuni di essi si

---

<sup>9</sup> In questo senso R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte* (22 aprile 2014), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6 ss. In senso analogo vedi V. ONIDA, *Approfondimento sul bicameralismo*, in Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2013, 122-123, secondo il quale «una Regione, in Senato, dovrebbe avere una voce sola, quale che sia il numero di senatori che esprime (commisurato alla dimensione della rispettiva popolazione): il che non esclude che fra i "delegati" di ogni Regione siano presenti anche rappresentanti delle minoranze politiche della stessa, ma richiede che la posizione della Regione si definisca all'interno della "delegazione" di tale Regione, e si esprima unitariamente nell'Assemblea del Senato» (corsivo non testuale).

<sup>10</sup> Secondo il nuovo art. 67 Cost. «I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato».

<sup>11</sup> Procedimento di tipo bicamerale paritario; procedimento di tipo monocamerale; procedimento di tipo monocamerale rinforzato (per le leggi approvate in forza della cosiddetta clausola di supremazia); procedimento relativo ai disegni di legge di cui all'art. 81, comma 4, Cost.; procedimento abbreviato per ragioni di urgenza; procedimento «a data certa»; procedimento di approvazione delle leggi di conversione dei decreti-legge; procedimento conseguente alla richiesta del Senato ex art. 71, comma 2, Cost.; procedimento relativo alle proposte di legge di iniziativa popolare. Si potrebbe anche aggiungere il procedimento riguardante la disciplina dell'elezione dei membri della Camera e del Senato, dal momento che le leggi relative a tale materia, ai sensi del nuovo art. 73, comma 2, possono essere sottoposte all'esame preventivo di legittimità costituzionale su richiesta di almeno un quarto dei componenti della Camera o di almeno un terzo dei membri del Senato. Si arriverebbe così a dieci procedimenti: vedi E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit., 204 ss., S. LIETO, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 19 ss., parla di modello simmetrico (legislazione bicamerale

configurino «come possibili varianti di altri (ad esempio quello d'urgenza può essere adottato sia in relazione alle leggi bicamerali che a quelle monocamerali)», sconsigli l'inseguimento di classificazioni parcellizzate. Meglio concentrarsi sulle caratteristiche di ciascun procedimento e sui relativi problemi<sup>12</sup>.

Vi è tuttavia un nodo di carattere generale, che riguarda la possibilità – visto l'incremento significativo dei casi di legislazione bicamerale – di conflitti tra le due camere su eventuali (e non improbabili) questioni relative alla natura di un determinato disegno di legge e alla conseguente tipologia del procedimento di approvazione da seguire. Nonostante il tentativo condivisibile di collegare la competenza a *tipi* di legge<sup>13</sup>, infatti, è stato pressochè inevitabile pervenire ad una elencazione alla quale non resta estraneo il criterio (incerto e foriero di controversie, come dimostra la storia dei rapporti tra legge statale e legge regionale) delle *materie*<sup>14</sup>, se non altro perché raramente le leggi si riferiscono ad un oggetto preciso, soprattutto quando riguardino – come spesso accade – *politiche pubbliche complesse*, coinvolgenti più interessi e più ambiti di competenza<sup>15</sup>.

---

paritaria), modello asimmetrico (legislazione monocamerale con ruolo preponderante della Camera) e modello asimmetrico rinforzato (legislazione monocamerale con una maggiore incidenza del Senato, pur restando determinante la decisione finale – a maggioranza assoluta – della Camera).

<sup>12</sup> E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit., 205-206.

<sup>13</sup> Per M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 11, qualunque distribuzione di competenza dovrebbe prescindere «dalla suddivisione per materie, che si è rivelata imprecisa e fonte di inesauribili controversie. Soluzione ben più efficace è quella dell'articolazione per "tipi" di legge, identificati – dunque – per caratteristiche puramente formali». In argomento si veda anche la *Relazione finale* della Commissione per le riforme costituzionali, cit., Cap. II, *Procedimento legislativo*, par. 1, 41, secondo la quale «[n]ella disciplina del procedimento legislativo la Commissione non ha adottato il criterio della ripartizione per materie tra Camera e Senato, che avrebbe dato adito a incertezze e conflitti, in contrasto con i criteri di semplicità, rapidità e immediatezza di comprensione che la Commissione ha inteso seguire. (...) La Commissione peraltro si è preoccupata di integrare il principio della certezza con quello, parimenti rilevante, della partecipazione di entrambi i rami del Parlamento al procedimento legislativo, in forma diversa a seconda della tipologia di legge».

<sup>14</sup> L'osservazione è assai diffusa in dottrina: vedi, ad esempio, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, 7, secondo cui «[l]a previsione di materie riservate alla legge bicamerale con competenza della legge monocamerale per tutte le altre, pone all'evidenza, al pari di quanto verificatosi nei rapporti tra legge statale e legge regionale, un problema di interpretazione della disciplina costituzionale al fine di individuare in concreto quale sia la competenza (bi o monocamerale)». In senso analogo P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 106, il quale osserva che il procedimento legislativo, oggi unitario, «si frantuma in almeno quattro procedimenti diversi, che operano secondo criteri (le materie) incerti nella loro puntuale identificazione, destinati a creare possibili contenziosi, e disciplinati da regole diverse»; E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc.1/2015, 2; M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la 1a Commissione – Affari costituzionali – del Senato della Repubblica*, 28 luglio 2015, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 5; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 259-260. Di diverso avviso è S. CECCANTI, *Il bicameralismo italiano in trasformazione* (8 ottobre 2015), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 7, per il quale il nuovo art. 70 stabilisce alcune eccezioni – tassative – al procedimento legislativo standard a prevalenza della Camera, le quali «si riferiscono a tipologie di leggi, non a materie, e, per questo motivo, identificate come tali *ab origine*, in grado di evitare incertezze e contenziosi. Non sarà infatti possibile inserire norme relative a tali tipologie in leggi diverse, creando dubbi sul procedimento da seguire». Anche per L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 289, le materie demandate alla codecisione paritaria di Camera e Senato «si presentano coerenti e sufficientemente delineate».

<sup>15</sup> R. BIN, *Audizione presso la 1a Commissione della Camere dei deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della Parte seconda della Costituzione* (9 ottobre 2014), in [www.camera.it](http://www.camera.it), par. 2.3, il quale sottolinea il rischio di innescare un contenzioso continuo «in presenza di leggi complesse, plurisetoriali o comunque rivolte più a perseguire politiche pubbliche che a disciplinare argomenti specifici racchiudibili nel perimetro della materia».

In effetti, la lettura dell'elenco di cui al nuovo art. 70, comma 1, Cost., ne mostra l'aspetto eterogeneo, trattandosi di ben sedici ambiti materiali<sup>16</sup>, alcuni dei quali indicati in modo piuttosto indeterminato, e dunque esposti ad una certa discrezionalità interpretativa. Non è certamente facile individuare una *ratio* unitaria sottesa ai casi di legislazione bicamerale, e ciò rappresenta la conseguenza dell'incertezza di fondo circa il ruolo stesso del Senato riformato<sup>17</sup>. Così, accanto a leggi (riguardanti l'ordinamento dello stesso Senato, l'amministrazione locale e materie di interesse regionale<sup>18</sup>), che sembrano alludere con nettezza ad una camera a vocazione prevalentemente territoriale, altre ve ne sono che attengono al solo livello nazionale (leggi di revisione della costituzione e altre leggi costituzionali; leggi in materia di minoranze linguistiche, di referendum popolari e di altre forme di consultazione previste nell'ultimo comma dell'art. 71) ed altre, ancora, legate alle relazioni sovranazionali (in particolare con l'Unione europea) ed internazionali<sup>19</sup>.

Sembra dunque difficile non concordare con chi ha osservato che l'estensione dei poteri legislativi del Senato è avvenuta «senza l'emergere di alcuna precisa e apprezzabile linea istituzionale»<sup>20</sup>. E già questo è un elemento di scarsa chiarezza, che può provocare con-

---

<sup>16</sup> G. PICCIRILLI, *L'«oggetto proprio» delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali* (23 ottobre 2015), in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 6.

<sup>17</sup> Così R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 6-7; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 5/2015, 7, che parla di «assenza di una chiara decisione in ordine alla vocazione funzionale dell'organo».

<sup>18</sup> Legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore; legge che regola le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale; leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; disciplina di Roma Capitale; legge ex art. 132, secondo comma, sul passaggio di un comune ad una diversa regione; legge che stabilisce i principi fondamentali in materia di legislazione elettorale regionale; legge che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo comma; legge sul patrimonio dei comuni, delle città metropolitane, delle regioni; legge sull'esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 120, secondo comma.

<sup>19</sup> Legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; norme di procedura in materia di partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea; legge che disciplina i casi e le forme in cui la regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

<sup>20</sup> U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, it, fasc. n. 1/2015, 4. Controverso è, ad esempio, l'inserimento delle leggi costituzionali tra le leggi bicamerali. Ai sensi, infatti, del nuovo art. 55, terzo comma, Cost., «Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione», mentre il successivo quinto comma precisa che «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali». Ebbene, che la sola camera direttamente elettiva sia sede della rappresentanza *nazionale* è affermazione coerente con la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale collega esplicitamente la «rappresentanza politica nazionale» alla «espressione del voto e quindi della sovranità popolare», precisando che proprio ciò consente di affidare alle assemblee parlamentari «funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e di controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)» (sentenza n. 1 del 2014). Vi è, in queste affermazioni, la conferma che solo la camera nella quale si esprime direttamente la sovranità popolare può essere titolare del rapporto fiduciario, il quale si esprime appunto nell'indirizzo e nel controllo sul governo; inoltre, e qui sorge il problema in relazione al testo di riforma, ci si può chiedere se l'inserimento, operato dalla Corte, tra le funzioni «tipiche ed infungibili» della camera direttamente elettiva di quelle «connesse alla stessa garanzia della Costituzione», e cioè alla revisione costituzionale (art. 138), possa conciliarsi con la parte-

flitti interpretativi. Altre incertezze potrebbero poi derivare dai casi di disegni di legge a contenuto misto, spesso dovuti – non vi è dubbio – ad una cattiva tecnica legislativa, ma talora pressochè inevitabili quando si perseguano, attraverso la legge, politiche pubbliche di ampio respiro. E proprio a ciò intende porre rimedio la previsione dell'art. 70, primo comma, ultimo periodo, ove si afferma che le leggi bicamerali, «ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma». Si tratta di un precetto che trova un modello nei vigenti regolamenti parlamentari, con specifico riferimento alle nozioni di «oggetto proprio della legge finanziaria<sup>21</sup> e della legge di bilancio»<sup>22</sup>, di «oggetto, così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e contabilità dello Stato» dei progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica<sup>23</sup>, di «oggetto proprio della legge comunitaria»<sup>24</sup>, ai fini della dichiarazione

---

cipazione paritaria del Senato al procedimento di revisione costituzionale. Esprimono dubbi in proposito A. BARBERA, *Note sul Disegno dei legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato*, seduta del 27 maggio 2014, in [www.senato.it](http://www.senato.it), secondo il quale si tratta di «un residuo federalista presente in altri ordinamenti che in Italia potrebbe portare ad un mutamento degli equilibri fissati nell'art. 138, rendendo decisivo il voto di un'assemblea non eletta direttamente»; R. BIN, *Audizione*, cit., par. 2.1; G. DE VERGOTTINI, *Intervento, in Le riforme a metà del guado. Come condurle in porto*, Seminario della Fondazione Magna Carta, 26 marzo 2015, Roma, in [www.magna-carta.it](http://www.magna-carta.it), 15; G. GUZZETTA, *Intervento, in Le riforme a metà del guado*, cit., 39. Vi è poi una posizione, per così dire, intermedia, secondo cui l'attribuzione del potere di revisione costituzionale al Senato dovrebbe essere limitato alle sole leggi di interesse regionale, con modifica dell'art. 138 Cost.: così A. MOSCARINI, *Intervento, in Le riforme a metà del guado*, cit., 52. Per G. PICCIRILLI, *L' «oggetto proprio»*, cit., 1, nota 2, suscita perplessità la riconduzione *tout court* della revisione costituzionale alla funzione legislativa, secondo uno schema concettuale non unanimemente accettato in dottrina. Sarebbe stato preferibile «mantenere distinte le sedi di disciplina della funzione legislativa e della revisione costituzionale, se non altro al fine di rimarcare come la seconda sia posta a presidio della rigidità costituzionale, proprio in senso distintivo rispetto alle forme e alle procedure del procedimento legislativo». E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit., 213, nel valutare i criteri che possono aver mosso il legislatore di revisione ad individuare gli ambiti riservati alla legislazione bicamerale, non considera le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, perché la loro natura bicamerale è in realtà già garantita dall'art. 138 (che non è oggetto di modifiche), «e il passaggio a leggi monocamerali avrebbe dunque indebolito e di molto la rigidità costituzionale». Sulla necessità di mantenere il carattere bicamerale delle leggi costituzionali al fine di rafforzare la garanzia della rigidità costituzionale insiste V. ONIDA, *Approfondimento*, cit., 127. La soluzione prescelta dal nuovo art. 70, primo comma, Cost., sembra piuttosto recepire la posizione espressa nella citata *Relazione finale* della Commissione per le riforme costituzionali (Cap. II, *Procedimento legislativo*, par. 3, 41): «Non occorre spendere parole sulle leggi della prima categoria che, essendo destinate a concretizzare i principi fondamentali della convivenza civile, sociale e politica, hanno necessariamente bisogno del voto finale tanto della Camera che rappresenta la Nazione nella sua unitarietà quanto di quella che rappresenta le autonomie e i territori. Resterebbe in vigore quindi la procedura attualmente prevista dall'art. 138 Cost.». Non pochi interrogativi suscita anche la competenza legislativa paritaria del Senato per le leggi in materia di referendum popolari, almeno di quelli nazionali, alla luce di una consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui esiste «un solo popolo, che dà forma all'unità giuridica della nazione» (sentenza n. 496 del 2000), una comunità «generale» che non può essere ripartita in improbabili sue «frazioni» (sentenza n. 170 del 2010). Essendo il referendum uno strumento di esercizio della sovranità popolare, che non può essere diversamente declinata con riferimento alla dimensione territoriale, non è chiaro lo scopo del coinvolgimento della camera rappresentativa delle autonomie della definizione delle regole che lo concernono.

<sup>21</sup> Oggi legge di stabilità.

<sup>22</sup> Art. 121, comma 5, R.C.; l'art. 128, comma 6, R.S. parla di «oggetto della legge finanziaria o della legge di bilancio, come definito dalla legislazione vigente».

<sup>23</sup> Art. 123-bis, R.C.; art. 126-bis, R.S.

<sup>24</sup> Art. 126-ter, comma 4, R.C.; art. 144-bis, comma 4, R.S. (oggi, legge di delegazione europea e legge europea).



presidenziale di inammissibilità degli emendamenti ad esso estranei<sup>25</sup> E' evidente che una previsione di questo tipo contenuta nel testo della Costituzione genera un parametro utilizzabile dal giudice costituzionale per verificare il carattere *omogeneo* della legge bicamerale in questione.

Un problema ulteriore, da più parti segnalato in dottrina, riguarda la legge di conversione del decreto legge: posto che, ai sensi del riformato art. 77, comma 2<sup>26</sup>, non vi è dubbio che il decreto legge possa essere adottato anche in materie riservate alla legge bicamerale, ci si potrebbe chiedere se in questi casi debba avere identica natura anche la legge di conversione. La risposta negativa sembrerebbe discendere sia dal dato testuale, dal momento che l'elencazione tassativa di cui al primo comma dell'art. 70<sup>27</sup> non fa cenno a questa tipologia di leggi, sia dalla circostanza che esse, coinvolgendo il rapporto fiduciario, non potrebbero comportare una competenza del Senato<sup>28</sup>. E, tuttavia, tale soluzione determina un serio problema di rispetto delle competenze legislative costituzionalmente attribuite, dal momento che diverrebbe facilmente eludibile «l'obbligo di seguire il procedimento bicamerale, bastando utilizzare per le materie indicate nell'art. 70, 1° comma, Cost., il decreto-legge, con ciò venendo ad evidenza a frustrare la previsione di leggi bicamerali»<sup>29</sup>. A ciò si aggiunga la previsione – già ricordata, e sulla quale tornerò tra breve – secondo cui le leggi bicamerali possono essere abrogate, modificate o derogate solo da altre leggi bicamerali. Viene così avanzata l'ipotesi interpretativa secondo cui «in questi casi la legge di conversione debba essere bicamerale, con la sola differenza, rispetto alla regola generale, che il relativo disegno di legge debba essere presentato comunque alla Camera»<sup>30</sup>. Si tratta, insomma, di un altro punto controverso, sul quale potrebbe essere chiamata a decidere la Corte costituzionale, già oggi piuttosto propensa a pronunciarsi sulle vicende della conversione del decreto-legge, avendo identificato nella previsione del secondo comma dell'art. 77 Cost. una *sequenza procedurale tipica*, non derogabile dal legislatore e sottoposta al controllo di legittimità costituzionale<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> In argomento vedi G. PICCIRILLI, *L'«oggetto proprio»*, cit., 7, il quale nota come attraverso tali regole, inerenti al procedimento di esame di alcuni disegni di legge specificamente individuati, vengano ulteriormente ristretti i canoni di ammissibilità delle proposte emendative.

<sup>26</sup> «Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalla due Camere. La Camera dei deputati, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni».

<sup>27</sup> Sul carattere tassativo di tale elencazione vedi R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 6.

<sup>28</sup> M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., 12.

<sup>29</sup> R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 14.

<sup>30</sup> R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 14. In senso analogo E. ROSSI, *Riforma costituzionale AC 2613-A e abb. Testo approvato dalla Camera. Intervento nell'audizione presso la 1a Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica*, 3 agosto 2015, in [www.senato.it](http://www.senato.it), par. 4. In generale, sono a favore della competenza bicamerale piena per le leggi di conversione, come deterrente al ricorso ai decreti legge, M. DOGLIANI, *Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei disegni di legge costituzionale di revisione del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL*, Senato della Repubblica, Commissione 1a (Affari costituzionali), in [www.senato.it](http://www.senato.it), 6; A. PACE, *Audizione al Senato della Repubblica, Commissione AA. CC., con riferimento al d.d.l. cost. n. 1429 AS*, 13 maggio 2014, in [www.senato.it](http://www.senato.it), 8.

<sup>31</sup> Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014.

#### 4. I rischi di conflitti procedurali tra le due camere e il possibile aumento dei casi di vizio formale

Del resto, la consapevolezza del rischio che possano sorgere conflitti procedurali tra le due camere emerge con chiarezza dalla previsione del nuovo art. 70, comma 6, a tenore del quale «I Presidenti della Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti». La domanda da porsi, a questo proposito, è se l'intesa costituisca un rimedio adeguato per fare fronte alla possibile moltiplicazione dei casi di vizi di legittimità formale delle leggi approvate. Ne è affermativamente persuasa la dottrina secondo la quale sarà responsabilità dei Presidenti di Assemblea incontrarsi e discutere tanto il quadro generale della competenze rispettive di Camera e Senato, quanto i singoli casi eventualmente in contestazione: «una volta raggiunta l'intesa, questa non potrà essere più messa in discussione: in particolare, l'interpretazione sposata dai Presidenti con riguardo alle norme competenziali non potrà formare oggetto di sindacato della Corte, in sede di giudizio incidentale o principale. La previsione inserita nell'art. 70, penultimo comma, presuppone invero l'assoluta insindacabilità delle intese in esame, escludendo che l'errore eventualmente compiuto dai due Presidenti infici irrimediabilmente la validità della legge approvata»<sup>32</sup>. Dunque, secondo questa tesi, l'indiscutibile competenza della Corte a sindacare la violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo (affermata fin dalla sentenza n. 9 del 1959) non includerebbe l'applicazione del nuovo art. 70, se non nel caso di mancata intesa tra i due Presidenti, seguita dal conflitto sollevato da una camera contro l'altra (con ogni probabilità, dal Senato nei confronti di una legge monocamerale)<sup>33</sup>.

Si tratta, tuttavia, di una lettura non condivisa del testo costituzionale. La dottrina prevalente lamenta invece l'insufficienza dell'intesa a mettere in sicurezza il procedimento legislativo da una prevedibile estensione del controllo di costituzionalità per vizio formale<sup>34</sup>, sottolineando che sarebbe stato necessario stabilire nel testo della Costituzione o l'esplicita insindacabilità in ogni sede dell'intesa presidenziale<sup>35</sup> e/o la possibilità di convocare un organo

---

<sup>32</sup> Così M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 1/2015, 2.

<sup>33</sup> M. MANETTI, *Pesi e contrappesi*, cit., 3. Anche per R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 8, sarebbe possibile ipotizzare – accanto alla possibilità di far valere il vizio di competenza in via incidentale e probabilmente anche in via principale – un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato da parte del Senato nei riguardi di una legge monocamerale su materia da questi ritenuta di competenza bicamerale.

<sup>34</sup> E. CHELI, *La riforma costituzionale*, cit., 2-3; U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma*, cit., 6; G. GUZZETTA, *Intervento*, cit., 38-39, che parla di una «clausola trappola», perché «non è prevista alcuna subordinata per il caso in cui tale intesa non venga raggiunta, restando così solo la strada di una problematica e certamente lacerante soluzione giurisdizionale. Virtualmente ogni procedimento legislativo sarebbe a rischio stallo»; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, ne *Le Regioni*, n. 1/2015, 246-247; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni*, cit., 260.

<sup>35</sup> Così L. VIOLANTE, *Il listino*, cit., che paventa un continuo intervento della Corte costituzionale, con conseguente incertezza legislativa per tutti coloro che vivono, lavorano e investono in Italia, in violazione di un moderno principio di civiltà giuridica. La stessa M. MANETTI, *Pesi e contrappesi*, cit., 2, osserva che sarebbe stato preferibile integrare la disposizione costituzionale «prevedendo esplicitamente la sanabilità delle scelte procedurali in virtù dell'intesa tra i Presidenti delle Camere».

apposito, comitato o commissione (le cui determinazioni avrebbero dovuto comunque essere sottratte ad ogni controllo esterno). Nel testo di revisione della Parte II della Costituzione approvato nel 2005, e respinto con referendum popolare del 24-25 giugno 2006, si prevedeva ad esempio non soltanto l'intesa, ma anche la possibilità per i Presidenti di deferire la decisione ad un comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai rispettivi Presidenti. La decisione dei Presidenti o del comitato sarebbe stata insindacabile in qualsiasi sede<sup>36</sup>.

Nel testo attualmente in discussione, invece, non vi è alcuna precisazione relativa alla sottrazione della decisione assunta dai due Presidenti, nella forma dell'intesa, al controllo del giudice costituzionale. Se, infatti, tale decisione si configurasse come una inosservanza delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, ciò radicherebbe senza alcun dubbio la competenza della Corte costituzionale<sup>37</sup>. E del resto, come si è giustamente osservato, appare assai discutibile l'idea «che il singolo Presidente di Assemblea, come parte dell'intesa, possa agire a tutela non del rispetto del regolamento e della correttezza delle fonti dell'autonomia parlamentare, ma di norme costituzionali dell'ordinamento generale»<sup>38</sup>.

Ulteriori profili di illegittimità delle leggi bicamerali a causa delle modalità di esercizio del potere legislativo potranno derivare dal loro contrasto con la regola, più volte ricordata, secondo cui dette leggi, «ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate

---

<sup>36</sup> Art. 70, comma 6, del testo di revisione del 2005 (A.S. 2544-D, XIV Legislatura, approvato in via definitiva il 16 novembre 2005); in argomento vedi R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 7-8. Per V. LIPPOLIS, *Intervento*, cit., 36, la previsione di una commissione di conciliazione per risolvere le divergenze tra le due camere avrebbe reso meno stringente il problema della decisione sul tipo di procedimento legislativo da seguire, mentre l'intesa tra i Presidenti di Assemblea non impedisce un successivo contenzioso costituzionale; anche C. PINELLI, *Intervento*, *ivi*, 23, ritiene molto debole la disposizione costituzionale, chiedendosi se non sarebbe stato più conveniente prevedere un comitato interparlamentare *ad hoc*. V. ONIDA, *Approfondimento*, cit., 127, auspica per il caso di dissensi fra le due camere la previsione di meccanismi di conciliazione, come commissioni miste.

Un diverso ed ulteriore problema che potrebbe insorgere in un contesto di bicameralismo differenziato concerne l'ipotesi (non affrontata in alcun modo dal testo di riforma) in cui sia necessario facilitare il superamento di dissensi di merito insorti tra le due camere nel corso del procedimento legislativo, evitando che ciò conduca all'"insabbiamento" del disegno o progetto di legge. L'esperienza comparata mostra come per affrontare questo problema siano previste particolari procedure e commissioni di conciliazione (si veda in argomento la Nota breve del Servizio Studi del Senato *Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali*, n. 18, dicembre 2013) e anche il testo di riforma costituzionale del 2005 conteneva una previsione di questo tipo proprio con riguardo alla funzione legislativa bicamerale: «Se un disegno di legge non è approvato dalle due Camere nel medesimo testo i Presidenti delle due Camere possono convocare, d'intesa tra loro, una commissione, composta da trenta deputati e da trenta senatori, secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere, incaricata di proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee. I Presidenti delle Camere stabiliscono i termini per l'elaborazione del testo e per le votazioni delle due Assemblee» (art. 70, comma 3).

<sup>37</sup> Sulla base della già ricordata sentenza n. 9 del 1959, sempre confermata nei suoi tratti essenziali dalla giurisprudenza successiva, con cui la Corte ha elaborato la dottrina sul controllo del vizio formale, distinguendo tra le violazioni più gravi (consistenti in una inosservanza diretta delle norme costituzionali sul procedimento legislativo), che radicano la competenza della Corte stessa, e le violazioni meno gravi (relative alle sole norme dei regolamenti parlamentari), sanzionabili esclusivamente attraverso meccanismi di garanzia interni alle camere, in primo luogo quelli di cui dispongono i Presidenti di Assemblea.

<sup>38</sup> G. PICCIRILLI, *L'«oggetto proprio»*, cit., 10. Per A. RUGGERI, *Una riforma*, cit., 247, rimedio peggiore del male «sarebbe quello, pure da taluno ventilato, di sottrarre le *actiones finium regundorum* delle Camere al sindacato di costituzionalità; la qual cosa porterebbe diritto a far dilatare in modo abnorme quelle "zone franche" che la giurisprudenza più recente mostra invece di voler vistosamente contrarre, se non pure abolire del tutto (e basti solo, al riguardo, rammentare il noto verdetto sulla disciplina elettorale)».

o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma», e cioè da altre leggi bicamerali (art. 70, comma 1, in fine). Due, al riguardo, sono gli aspetti da considerare: l'illegittimità di leggi bicamerali che modifichino *in modo non espresso* precedenti leggi bicamerali<sup>39</sup>, e la necessaria *omogeneità* del contenuto di questa categoria di leggi, una loro «specificità materiale» che ha un necessario riflesso nel relativo procedimento di formazione<sup>40</sup> (trattandosi, per così dire, di una “zona di confine” tra vizio formale e vizio materiale).

Ci troviamo, in realtà, di fronte a una prescrizione costituzionale che individua una categoria di atti normativi dotati di una forza passiva peculiare<sup>41</sup> e che, imponendo che le leggi bicamerali abbiano un «oggetto proprio», chiama i Presidenti di Assemblea alla massima valorizzazione delle indicazioni costituzionali relative al procedimento di formazione delle leggi<sup>42</sup> e ad un uso rigoroso dei loro poteri in materia di valutazioni di ammissibilità degli emendamenti<sup>43</sup>. Ciò, peraltro, sembra prefigurare una moltiplicazione dei casi in cui può rendersi necessario un controllo di costituzionalità. Un controllo che potrebbe presentare analo-

---

<sup>39</sup> G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni*, cit., 260. Osserva invece M. LUCIANI, *Appunti*, cit., 5-6, come la previsione dell'obbligo di abrogazione «espressa» delle leggi bicamerali possa determinare rischiosi effetti di sistema, dal momento che il legislatore potrebbe non avvedersi dell'incompatibilità di alcune nuove disposizioni con le vecchie: «Queste, che secondo i principi (art. 15 disp. prel. cod. civ.) dovrebbero essere abrogate per incompatibilità, non potrebbero esserlo, sicché resterebbero in vigore due serie incoerenti di norme (non è detto, infatti, che le norme nuove qualificabili come incompatibili siano allo stesso tempo incostituzionali)». Sarebbe stato dunque opportuno eliminare tutto l'ultimo periodo del comma, dal momento che le leggi ivi indicate sono a competenza riservata anche se non lo si prevede espressamente. In effetti, l'impossibilità per leggi approvate con procedimenti diversi di modificare leggi bicamerali è necessariamente implicata dal nuovo assetto costituzionale del procedimento legislativo: così anche E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit., 211, ad avviso del quale si tratta di una prescrizione *inutiliter data*, essendo la necessità di leggi bicamerali conseguente alla ricomprensione delle materie nell'elenco di cui all'art. 70, comma 1.

<sup>40</sup> G. PICCIRILLI, *L'«oggetto proprio»*, cit., 7.

<sup>41</sup> G. PICCIRILLI, *L'«oggetto proprio»*, cit., 6-7, il quale accenna, altresì, ad «implicazioni del tutto inesplorate rispetto all'interazione con gli atti con forza di legge, per i quali non sembrano tuttavia esserci differenze di sorta nelle potenzialità abrogatrici di tutte le categorie di “leggi”, bicamerali o monocamerali che siano». Di «*status* peculiare» delle leggi bicamerali parla R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 7. Rientra in tale *status* anche la sottrazione di tali leggi dal voto “a data certa” previsto dall'ultimo comma del nuovo art. 72.

<sup>42</sup> N. LUPO, *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri*, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 193.

<sup>43</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 168, il quale individua nella riforma una *chance* di riqualificazione dell'attività del legislatore statale. Di notevole interesse è anche il filtro presidenziale, operante prima dell'assegnazione del disegno di legge finanziaria (oggi legge di stabilità) sulla base del parere della Commissione bilancio (al Senato anche del governo), che può condurre alla decisione del Presidente di stralciare le disposizioni estranee dai provvedimenti che compongono la manovra finanziaria. Analogo istituto è previsto per i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Il potere di stralcio è essenzialmente diretto ad impedire che una peculiare fonte normativa sia impiegata in modo non conforme alle regole: le disposizioni “intruse” rispetto al contenuto proprio dei provvedimenti interessati «non sono soppresse, ma solo espunte dal testo e trasformate (attraverso l'istituto dello stralcio presidenziale) in autonomi progetti di legge, destinati ad un procedimento separato da quello che avrà luogo per l'esame della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati» (così A. PICONE, *Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, vol. 3, 2013, 937-938). Notano L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013, 256, che il Presidente di Assemblea non esercita in questi casi «un potere monocratico “secco” (come è invece, ad esempio, il sindacato sull'ammissibilità di proposte, ordini del giorno ed emendamenti di cui all'art.97 r.S.), ma viene ampiamente coadiuvato – tanto alla Camera quanto al Senato – dalla commissione bilancio, che rende un formale parere in sede consultiva, prima dell'inizio dell'*iter* del disegno di legge di stabilità, sugli specifici profili della coerenza della materia e della correttezza della copertura».

gie con il sindacato sul vizio del procedimento legislativo di conversione del decreto legge, nel cui ambito la Corte ha escluso la possibilità di inserire nella legge di conversione «emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario», prescrizione imposta dall'art. 77, secondo comma, Cost., e la cui violazione configurerebbe «un uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, *con speciali modalità di procedura*, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge il decreto-legge». Le Camere, dunque, possono sì emendare il decreto-legge, ma senza mutarne l'*oggetto* o le finalità: «Ciò che esorbita (...) dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione della *omogeneità* di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario»<sup>44</sup>. Nell'ipotesi in cui venisse spezzato il nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, si determinerebbe un *vizio procedurale delle disposizioni eterogenee* aggiunte da quest'ultima fonte, che «come ogni altro vizio della legge spetta solo a questa Corte accertare»<sup>45</sup>.

## 5. L'ipotesi di un ricorso delle minoranze parlamentari limitato all'invalidità formale della legge

In conclusione, la maggiore complessità dei procedimenti legislativi - inevitabile nel passaggio dal bicameralismo paritario ad un assetto bicamerale differenziato<sup>46</sup> - comporterà probabilmente un aumento significativo dei casi di denuncia delle leggi per vizi formali<sup>47</sup>, o, per essere più precisi, per vizi derivanti da modalità di esercizio del potere legislativo contrastanti con la Costituzione, anche *sub specie* di *disomogeneità* di contenuti della legge bicamerale, quale vizio intermedio tra quelli formale e sostanziale. E, com'è noto, la violazione delle prescrizioni costituzionali sull'*iter legis* è più difficile da rilevare da parte della Corte costituzionale, soprattutto quando il relativo giudizio si svolga ad anni di distanza dall'entrata in vigore della legge impugnata<sup>48</sup>, anche in ragione delle conseguenze ordinamentali che potrebbero derivare, a causa della sua retroattività, da una eventuale pronuncia di accoglimento.

Ecco perché, per questo specifico caso, potrebbe rivelarsi opportuno integrare le vie di accesso al giudice costituzionale attraverso la previsione di un controllo preventivo sui vizi di procedura promosso ad iniziativa delle minoranze parlamentari, un controllo che riguardi (almeno) i vizi costituzionali di formazione della legge (benchè, a mio avviso, dovrebbero invocarsi a parametro anche le norme contenute nei regolamenti parlamentari, per la loro natu-

---

<sup>44</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012 (corsivi non testuali).

<sup>45</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014. Sull'intreccio tra profili formali e profili contenutistici nella più recente giurisprudenza costituzionale in materia di disomogeneità delle disposizioni inserite in sede di conversione rispetto all'oggetto originario del decreto legge vedi G. PICCIRILLI, *L'«oggetto proprio»*, cit., 11.

<sup>46</sup> M. MANETTI, *Pesi e contrappesi*, cit., 2.

<sup>47</sup> R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 16.

<sup>48</sup> N. LUPO, *I poteri di «giudice»*, cit., 193.

ra attuativa, in questa materia, delle previsioni costituzionali). Si tratterebbe di un'ipotesi circoscritta, per legittimazione soggettiva e per natura del vizio deducibile, di accesso diretto delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale<sup>49</sup>, che andrebbe ad aggiungersi all'altra, prevista dall'art. 73, comma 2, del testo di riforma, di impugnazione preventiva delle leggi elettorali della Camera e del Senato su ricorso motivato di almeno un quarto dei componenti della Camera o di almeno un terzo dei componenti del Senato. E la fonte nella quale inserire il nuovo istituto<sup>50</sup> – dati i tempi stretti della revisione costituzionale in corso – potrebbe benissimo essere costituita da quella legge costituzionale n. 1 del 1948 che, ai sensi dell'art. 137, comma 1, Cost., stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale.

---

<sup>49</sup> Anche R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., 16, ritiene che per il tipo di vizio in questione un controllo preventivo possa risultare più idoneo a quello successivo sulla legge e che tra i soggetti legittimati ad attivare tale controllo sarebbe certamente necessario inserire le minoranze parlamentari.

<sup>50</sup> La mia precedente contrarietà ad esso si riferiva, ovviamente, all'attuale contesto ordinamentale, con caratteristiche e criticità ben diverse rispetto a quello delineato dalla riforma in corso di approvazione (vedi G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon – P. Caretti – S. Grassi, Torino, Giappichelli, 2000, 148 ss.).