

**MEMORIA SUI PROGETTI DI LEGGE COSTITUZIONALE A. C. 2613 ED ABB.,
IN MATERIA DI REVISIONE DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE
(Camera dei deputati, I Commissione Affari costituzionali)**

di Giuditta Brunelli *
(novembre 2014)

Sommario: 1. Il nuovo bicameralismo differenziato: aspetti positivi e punti critici della riforma – 2. Rappresentanza “nazionale” affidata alla sola camera politica: alcune conseguenze sulle funzioni del Senato – 3. Sul “divieto del mandato imperativo” – 4. Alcuni profili problematici del procedimento di formazione della legge – 5. “Voto a data certa” e limiti alla decretazione d’urgenza – 6. I diritti delle minoranze parlamentari – 7. Riforme mancate (la verifica dei poteri) o insufficienti (le leggi di amnistia e indulto).

1. Il progetto di legge costituzionale A.C. n. 2613, approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l’8 agosto 2014, incide in modo significativo sulla Parte II della Costituzione, e molti sarebbero dunque i profili meritevoli di analisi e approfondimento. Mi limiterò, in questa sede, ad una riflessione sulla struttura del nuovo bicameralismo, segnalandone alcuni punti critici.

Nulla quaestio circa 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 di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Con il rischio ulteriore che la legittimazione popolare diretta, se mantenuta, possa indurre il nuovo Senato a rivendicare, nei fatti, una funzione politica analoga a quella della Camera dei deputati, smarrendo la propria (auspicabile) identità 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 a forte decentramento territoriale, 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 duramente alla prova negli ultimi anni da una sostanziale difformità di maggioranze nelle due camere.

Restano due problemi fondamentali da affrontare e risolvere: l’approvazione di una legge elettorale per la Camera dei deputati che – nel rispetto dell’equilibrio tra il principio costituzionale di rappresentatività dell’assemblea parlamentare e il legittimo obiettivo di favorire governi stabili (Corte cost., sentenza n.1/2014) – spinga verso la formazione di una maggioranza solida e, contestualmente, il rafforzamento, all’interno della camera politica, delle garanzie per le minoranze.

Detto questo, vorrei proporre alcune sintetiche osservazioni su taluni punti del testo di riforma che mi paiono non privi di criticità: a) le possibili conseguenze del (corretto) riconoscimento della sola Camera dei deputati come sede della rappresentanza “nazionale”; b) la conferma (piuttosto opinabile) del divieto del mandato imperativo anche per i senatori; c) i rischi di appesantimento del processo legislativo, anche per il riaffiorare

del criterio della competenza “per materia” (si pensi alle leggi nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, Cost., riguardanti la famiglia e il matrimonio e il divieto di essere sottoposti a trattamenti sanitari obbligatori se non per legge); d) il rafforzamento del governo in parlamento (attraverso la previsione del “voto a data certa”) e l’inserimento nella Carta costituzionale di stringenti limiti alla decretazione d’urgenza; e) i diritti delle minoranze parlamentari; f) alcune riforme mancate o comunque parziali e insufficienti (verifica dei poteri, leggi di amnistia e indulto).

2. Nel nuovo testo dell’art. 55 Cost., al comma 3, si afferma che “Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione”, mentre il successivo comma 5 precisa che “Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali”.

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 controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)” (sentenza n. 1/2014).

Si tratta di affermazioni di grande rilievo per il legislatore che si propone di riformare la Carta costituzionale. In primo luogo, vi è la conferma che solo la camera nella quale si esprime direttamente la sovranità popolare può essere titolare del rapporto fiduciario, il quale appunto si esprime nell’indirizzo e nel controllo sul governo; in secondo luogo, e qui sorge un problema, 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), si concili con la previsione, contenuta nel comma 1 del nuovo art. 70 Cost., di una partecipazione paritaria del Senato al procedimento di revisione costituzionale.

Diverso il discorso per l’elezione del Presidente della Repubblica, che resta affidata al Parlamento in seduta comune (nuovo art 83 Cost., comma 1). In questo caso, infatti, la partecipazione dei membri del nuovo Senato al collegio elettorale è in piena armonia con la funzione di rappresentante dell’unità nazionale riconosciuta al Capo dello Stato, se è vero che (come ha affermato il giudice costituzionale nella già ricordata sentenza n. 106/2002) le autonomie territoriali *concorrono a plasmare l’essenza della sovranità popolare*, essendo esse, nella visione della Costituente, “partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all’affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare”. In questo senso, anche la previsione che due dei cinque giudici della Corte costituzionale di investitura parlamentare siano eletti dal Senato della Repubblica (nuovo art. 135, comma 1) appare coerente con l’esigenza di dare spazio alla “voce delle regioni”¹ nell’organo deputato a dirimere i conflitti (legislativi e non) generati dal pluralismo territoriale.

3. Secondo il nuovo testo dell’art. 67 Cost. “I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato”.

E’ davvero difficile comprendere il senso di questa previsione con riferimento ai componenti del nuovo Senato. In esso, infatti, i seggi vengono ripartiti tra le regioni in proporzione alla loro popolazione (art. 57, comma 4), proprio al fine di assicurare una corretta rappresentanza di interessi specifici e assai diversificati anche sulla base delle

¹ R.BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte* (22 aprile 2014), in www.forumcostituzionale.it, 12.

dimensioni territoriali. La durata del mandato dei senatori, inoltre, coincide con quella dell'organo dell'istituzione territoriale in cui essi sono stati eletti (art. 57, comma 5). Il Senato diviene in tal modo un organo a rinnovo parziale continuo, e ciò proprio in funzione della provenienza territoriale dei suoi membri. Stando così le cose, appare contraddittorio mantenere il divieto del mandato imperativo, inscindibilmente legato alla rappresentanza politica *nazionale*, come emerge chiaramente dal testo del vigente art. 67 Cost., nel quale trova espressione il principio (sorretto, a mio avviso, da una logica precisa e non superabile) secondo cui l'eletto *deve rappresentare* la nazione, proprio nel senso che il suo compito non è quello di dare voce ad interessi frazionari (come sono gli interessi a base locale), ma di operare una sintesi politica orientata all'interesse generale e libera da condizionamenti settoriali (compresi quelli, appunto, di natura territoriale)².

Sarebbe anzi 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: è evidente che, per "pesare", le "delegazioni" regionali dovrebbero esprimere una posizione unitaria, scevra da logiche politico-partitiche (la stesso carattere non direttamente elettivo dell'Assemblea dovrebbe muoversi in questa direzione, di distacco dalle dinamiche politiche in senso stretto). Il vincolo del voto unitario (da perseguire con meccanismi interni alla "delegazione" regionale, che consentano l'assunzione di posizioni condivise), insieme all'impossibilità di organizzazione dell'Assemblea per gruppi "trasversali", riconducibili appunto ad appartenenze politiche, dovrebbero essere assicurati³. Del resto, tracce evidenti della natura peculiare della composizione del Senato rispetto a quella della Camera dei deputati sono presenti nello stesso progetto di riforma: si pensi all'art. 72, comma 3, nel quale si afferma che le commissioni, anche permanenti, *alla Camera dei deputati* (non, dunque, al Senato) devono essere composte "in modo da rispettare 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). Dunque, l'organizzazione interna del Senato sarà governata da logiche diverse da quelle schiettamente politiche proprie della Camera, e le relative scelte saranno affidate al regolamento parlamentare.

4. Quanto al procedimento di formazione della legge (punto assai problematico in un contesto di bicameralismo differenziato), esso appare piuttosto appesantito dalle modifiche, numerose ed incisive, apportate dal Senato al testo originario del d.d.l. governativo. Esso, infatti, ridimensionava in modo netto il ruolo della seconda camera nell'ambito della funzione legislativa, sostanzialmente affidata alla Camera dei deputati, con la sola esclusione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali, rispetto alle quali le due camere continuavano ad agire "collettivamente" in modo paritario. A questa unica ipotesi (sulla quale, peraltro, ho già espresso i dubbi derivanti da quanto affermato nella sentenza n. 1/2014 sul legame tra rappresentanza nazionale e revisione della Costituzione), si aggiungono oggi le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e di *referendum* popolare, le leggi in materia di ordinamento, elezioni, organi di governo e funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; leggi recanti principi fondamentali sul sistema di elezione e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta

² N.ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza politica: autopsia di due concetti*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N.Zanon e F.Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, 117.

³ Sulla necessità che il Senato debba essere in grado di esprimere il punto di vista dei territori singolarmente presi vedi R.BIN, *Coerenze e incoerenze*, cit., 6 ss.

regionale nonché dei consiglieri regionali, leggi che stabiliscono la durata degli organi elettivi regionali e i relativi emolumenti: così l'art. 70, comma 1, che si riferisce poi agli "altri casi previsti dalla Costituzione". Fra tali casi (per la verità, né pochi né di poco momento: definizione del sistema elettorale del Senato; *referendum* propositivo e di indirizzo ed eventuali altre forme di consultazione; autorizzazione alla ratifica dei trattati UE; attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione) spicca la previsione, davvero stravagante e fuori luogo, delle leggi in materia di famiglia e matrimonio e di sottoposizione a trattamenti sanitari obbligatori (art. 55, comma 4). Perché una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, e non di rappresentanza politica generale, debba legiferare con gli stessi poteri della camera politica in materie delicatissime, relative a diritti civili fondamentali, è una domanda alla quale non esiste risposta giuridicamente fondata. Il sospetto è che si sia voluto in questo caso mantenere al nuovo Senato (in maniera del tutto incongrua rispetto alla sua nuova natura) un ruolo di "camera di riflessione" in materie politicamente conflittuali, a proposito delle quali si è fino ad oggi "deciso di non decidere". Quasi che si temessero, in queste materie, "colpi di testa" delle future maggioranze politiche. C'è da augurarsi che una simile previsione venga eliminata nel prosieguo del procedimento di riforma del testo costituzionale.

Ma, al di là di questo caso particolare, resta il fatto che un aumento tanto rilevante dei casi di legislazione bicamerale (caratterizzata da un ruolo paritario delle due camere), al quale si affianca la ricomparsa di quella distinzione per materie che tanta cattiva prova ha dato di sé nel rapporto fra Stato e Regioni, prefigura un procedimento legislativo complesso e foriero di conflitti tra le due camere su eventuali (e non improbabili) questioni relative alla natura del disegno di legge (dubbi interpretativi circa l'esatta delimitazione delle materie, disegni di legge a contenuto misto) e alla conseguente tipologia di procedimento di approvazione da seguire. E tutto ciò, si noti, in assenza di una sede e di modalità di risoluzione di tali questioni (quale potrebbe essere l'intesa tra i Presidenti delle Camere). Con il rischio ulteriore che, date queste difficoltà, si preferisca percorrere strade alternative, come quella di deleghe legislative ancor più numerose, vaste e generiche di quelle attuali, finendo così per trasferire massicciamente poteri normativi primari all'esecutivo.

Su tutti gli altri disegni di legge, diversi da quelle previsti nel primo comma dell'art. 70 Cost., vi è soltanto l'eventualità che il Senato possa deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva (art. 70, comma 3). Nel caso, tuttavia, di alcune tipologie di disegni di legge, specificamente connesse alle funzioni delle autonomie territoriali, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato soltanto pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 70, comma 4). Va detto, tuttavia, che in un contesto nel quale, prevedibilmente, il sistema elettorale che verrà disegnato per la Camera direttamente elettiva sarà tale da garantire sempre e comunque la maggioranza assoluta dei seggi alla coalizione o alla lista vincente, una previsione di questo tipo appare sostanzialmente priva di significato, e dunque incapace di assicurare un ruolo effettivo alla camera rappresentativa delle istituzioni territoriali in settori che sono talora di particolare delicatezza per il rapporto centro-periferia.

Peraltro, va anche detto che le materie su cui è richiesta la maggioranza assoluta nella votazione finale della Camera, laddove essa intenda discostarsi dalle proposte del Senato, appaiono eccessivamente numerose e a loro volta suscettibili di determinare incertezze interpretative che potrebbero dare origine a vizi procedurali.

5. Il testo modificato dell'art. 72 Cost., comma 7, prevede il nuovo istituto del "voto a data certa", destinato a garantire una corsia preferenziale per la discussione e la votazione di disegni di legge governativi. Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge, qualora questo sia indicato come *essenziale* per l'attuazione del programma dell'esecutivo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno, per essere poi sottoposto alla votazione finale, entro sessanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione (restando peraltro escluse le leggi bicamerali ex art. 70, comma 1, le leggi in materia elettorale, quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi per la cui approvazione è prevista una maggioranza speciale). Decorso il termine, il testo, proposto o accolto dal Governo, viene votato, su richiesta del Governo stesso, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i tempi ordinari di esame del Senato (di cui all'art. 70, comma 3) sono ridotti della metà.

Si tratta di un indubbio rafforzamento del ruolo del Governo *in* Parlamento, di un tentativo di assicurargli poteri efficaci di decisione attraverso uno strumento ordinario, regolato dalla Costituzione, anziché attraverso l'abuso di altri mezzi (soprattutto decretazione d'urgenza, in combinazione con maxi-emendamenti e questione di fiducia), come oggi accade. In effetti, la previsione di questi nuovi ed incisivi poteri del Governo nell'ambito del procedimento legislativo appare controbilanciata da una serie di disposizioni che rendono invece più difficile il ricorso al decreto-legge: la riserva d'assemblea per i disegni di conversione in legge dei decreti (art. 72, comma 5); la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza oggi previsti dalla legge n. 400 del 1988, quali il divieto di disciplinare con tale atto le materie di cui all'art. 72, comma 4, Cost. nonché di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti e di ripristinare l'efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. Si stabilisce inoltre – recependo anche l'orientamento in materia della Corte costituzionale (in particolare, sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014) - che i decreti-legge devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo e che nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto (art. 77, nuovo testo).

Questo insieme di previsioni appare, nel suo complesso, condivisibile. E, del resto, in senso analogo si muovono sia le ipotesi di riforma dei regolamenti della Camera e del Senato discusse negli ultimi anni, nelle quali si ipotizza un analogo rafforzamento dell'azione parlamentare del Governo attraverso la riqualificazione e il potenziamento dell'istituto, già prevista della Costituzione e dai regolamenti vigenti, della dichiarazione d'urgenza, sia la Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita con D.P.C.M. 11 giugno 2013. Va detto, peraltro, che sia in sede di riforma dei vigenti regolamenti parlamentari sia nella citata Relazione si fa riferimento ad un *numero limitato* di provvedimenti ritenuti prioritari dal Consiglio dei ministri. In particolare, nello schema di riforma del regolamento del Senato si parla di un massimo di tre provvedimenti nel calendario mensile dei lavori e in quello della Camera di un massimo di cinque progetti di legge se il programma è trimestrale e di tre se il programma è predisposto per due mesi. Limiti numerici dovrebbero essere inseriti anche nella nuova disposizione costituzionale.

6. Il testo modificato dell'art. 64, comma 2, si limita a prevedere che "I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari".

Ora, con riguardo alla camera politica, andrebbe in primo luogo valutata l'opportunità di aumentare la maggioranza prevista per l'approvazione del regolamento, portandola ad esempio ai due terzi dei componenti dell'organo (in un contesto di legge elettorale che, quasi certamente, attribuirà in modo automatico la maggioranza assoluta dei seggi della Camera alla coalizione o alla lista che abbia vinto le elezioni). In alternativa,

si potrebbe riconoscere a chi è stato minoranza nella riforma del regolamento la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale per violazione di norme costituzionali, così introducendosi un'ipotesi limitata, per legittimazione soggettiva e per natura dell'atto impugnabile, di accesso diretto di minoranze parlamentari alla Corte costituzionale (che andrebbe ad aggiungersi all'altra ipotesi, prevista dal nuovo testo dell'art. 73, comma 2, Cost., di impugnazione preventiva delle legge elettorale davanti alla Corte costituzionale su ricorso di almeno un terzo dei componenti di una camera, recante l'indicazione di specifici profili di incostituzionalità).

Quanto ai meccanismi di garanzia dei diritti e delle prerogative delle minoranze riservati al regolamento, essi appaiono tanto più necessari in presenza di una previsione costituzionale che, come abbiamo visto, rafforza la posizione 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. A questo proposito, sarebbe opportuno fissare direttamente nel testo costituzionale alcune regole minime a maggiore tutela delle minoranze, 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”*.

Di particolare rilievo, in questo contesto, diviene il potere di attivare un'inchiesta parlamentare (potere che il nuovo art. 82, comma 1, affida nella sua pienezza, con riferimento alle “materie di pubblico interesse”, alla Camera dei deputati, mentre il Senato può disporre inchieste su “materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”). In questa ipotesi, come già detto, è la stessa Costituzione a riconoscere la peculiarità della composizione del Senato, laddove richiede che soltanto alla Camera dei deputati la commissione d'inchiesta sia formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. Le ipotesi che qui propongo riguardano dunque la camera politica.

Affidare alla sola maggioranza la decisione di aprire un'inchiesta, in particolare in un sistema parlamentare, fa sì che determinati temi, cari alle opposizioni e sgraditi alla maggioranza, possano essere sottratti allo strumento più incisivo di ispezione parlamentare. Senza contare il fenomeno degenerativo (verificatosi in concreto) delle c.d. inchieste “di maggioranza”, usate come arma contro l'opposizione. Si potrebbe allora pensare ad un recupero della proposta Mortati (respinta dall'Assemblea costituente) di consentire l'attivazione dell'inchiesta da parte di una frazione minoritaria di parlamentari (un quinto).

Un'altra soluzione, certamente meno incisiva, e che prescinderebbe da una revisione dell'art. 82 Cost., potrebbe consistere in una riforma del regolamento della Camera che si ispiri al modello delineato dall'art. 162, comma 2, del vigente regolamento del Senato, il quale prevede che sia esaminata in tempi brevi e garantiti la proposta di istituzione di una commissione d'inchiesta avanzata da una minoranza di senatori (un decimo).

7. Il testo modificato dell'art. 66 Cost., in materia di verifica dei poteri, costituisce (almeno per la Camera dei deputati) una sostanziale conferma della disciplina vigente (art. 66, comma 1).

In realtà, la riserva alle camere del giudizio relativo ai titoli di ammissione dei loro componenti e alle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità (per il Senato il discorso è in parte diverso, dato che delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori deve essere data “comunicazione” al Senato medesimo da parte del suo

Presidente: art. 66, comma 2) corrisponde ad un modello antiquato e insoddisfacente, tanto più in ambiente maggioritario. Già Mortati, nella *Relazione sul potere legislativo* presentata alla Commissione per la Costituzione, notava, in materia di verifica dei poteri, che “[a]l sistema prevalente nel continente di affidare tale verifica alle Camere si contrappone quello inglese che lo conferisce ad appositi organi di natura giurisdizionale. *In un ambiente politico nel quale si presenti l’interesse di fornire una particolare tutela dei diritti delle minoranze preferibile appare questo secondo sistema*”. Vi è l’esigenza, insomma, che le deliberazioni parlamentari in questa materia possano essere sottoposte al controllo di un organo terzo. Una possibile soluzione, spesso proposta in dottrina, è quella di attribuire la verifica dei poteri alla Corte costituzionale in seconda istanza, in funzione di giurisdizione di appello. In alternativa, al fine di prevenire frizioni tra maggioranze parlamentari e Corte costituzionale investita del potere di revisione delle decisioni della Camera o del Senato, si potrebbe proporre un competenza esclusiva in materia del giudice costituzionale.

Infine, mentre appare condivisibile che la legge di amnistia e indulto divenga monocamerale, trattandosi di uno strumento di politica criminale, affidato come tale alle scelte dell’organo della rappresentanza politica, non appare invece opportuno il mantenimento dell’elevatissima maggioranza dei due terzi dei componenti dell’organo richiesta (in seguito alla revisione costituzionale del 1992) per la sua approvazione (articolo per articolo e nella votazione finale). Una maggioranza addirittura più elevata di quella richiesta per l’approvazione delle leggi costituzionali (con il paradosso che è più agevole modificare la norma *sulla* produzione che approvare la fonte *di* produzione) e tale da aver determinato la paralisi dell’istituto (con la sola eccezione dell’indulto del 2006, in ventidue anni non si è mai approvata una legge di clemenza generale). Lo stesso Presidente della Repubblica (comunicato del 27 settembre 2012) ha posto all’attenzione del Parlamento la questione “*della necessaria riflessione sull’attuale formulazione dell’art. 79 Cost.*”, che “*oppone così rilevanti ostacoli*” al ricorso agli istituti di clemenza generale.

Sarebbe dunque necessario ridimensionare i *quorum* richiesti per l’approvazione della legge di amnistia e indulto, almeno con riferimento alla votazione articolo per articolo.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Ferrara