

FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
16 MARZO 2016

Alcune considerazioni sull'istituto del
“voto a data certa”

di Renzo Dickmann
Consigliere parlamentare della Camera dei deputati**



Alcune considerazioni sull'istituto del “voto a data certa”*

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati**

1. Tra le novità della riforma costituzionale *in itinere* rileva l'istituto del “voto a data certa”, di cui all'art. 72, settimo comma, Cost., in ordine al quale si propongono alcune brevi considerazioni, anche in replica a quanto sostenuto in un recente contributo sul medesimo tema¹.

Tale istituto, ai sensi della predetta disposizione, non si applica ai casi di cui all'art. 70, primo comma, né alle leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica di atti internazionali, né alle leggi di cui agli artt. 79 (di amnistia e di indulto) e 81, sesto comma, Cost. (di attuazione della riforma costituzionale sul pareggio di bilancio).

L'istituto non si dovrebbe applicare nemmeno al procedimento di conversione in legge di decreti-legge, sia in considerazione della natura originale di tale procedimento, di “stabilizzazione” ed eventuale modifica di un atto normativo vigente, sia della connessione del decreto a ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che di per sé non si dovrebbero prestare a collegamenti con il programma di governo. Oltretutto un decreto-legge ben potrebbe disporre in ambiti riservati alle leggi escluse dal voto a data certa, indicate all'art. 70, primo comma, Cost., da cui l'esigenza di preservare la specialità del procedimento di conversione.

Il “voto a data certa” è comunque definito nell'interesse esclusivo e politico dell'Esecutivo, al quale garantisce tempi certi per le deliberazioni parlamentari relative ai disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del relativo programma. In sostanza si tratta di una “corsia preferenziale” che, per

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

** *Le opinioni espresse sono personali, non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza e sono strettamente funzionali all'analisi giuridica degli istituti trattati. Metodologicamente i riferimenti alla Costituzione si intendono al testo come risultante dalle modifiche apportate dal disegno di legge di revisione costituzionale, approvato dal Senato in seconda deliberazione (AS 1429-D, XVII).*

¹ T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 5/2016, *Focus sulla riforma costituzionale*.



le medesime ragioni politiche, dovrebbe intendersi estesa anche ai progetti di legge di iniziativa non governativa ma di interesse ai fini dell'attuazione del programma di Governo.

Ai sensi della citata disposizione il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di *deliberare*, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come *essenziale* per il *proprio programma* sia *iscritto con priorità* all'ordine del giorno e sottoposto *a deliberazione della Camera in via definitiva* entro settanta giorni dalla deliberazione dell'urgenza. In caso di deliberazione positiva i termini di cui all'art. 70, terzo comma, Cost. (di eventuale esame presso il Senato) sono ridotti alla metà. Il termine dei settanta giorni *può essere differito* di non oltre quindici giorni² in relazione ai tempi di esame in commissione e alla complessità del disegno di legge. Si prevede che il regolamento della Camera stabilisca le modalità e i limiti del procedimento appena descritto anche con riferimento all'*omogeneità* del disegno di legge cui si applichi la procedura descritta.

2. L'istituto non consiste in un procedimento speciale ma “geneticamente” sembra riconducibile alla natura degli istituti acceleratori dei *tempi* di esame dei progetti di legge secondo le forme “ordinarie”, tra i quali rileva, ad esempio, l'*urgenza* di cui all'art. 72, terzo comma, Cost. Come noto anche tale istituto serve ad abbreviare la durata di un procedimento, senza alterarne la natura formale ordinaria, a prescindere dal tipo di legge che il procedimento vale ad approvare. Diversamente dall'urgenza, il voto a data certa si può attivare solo con riferimento ai progetti di legge non esclusi dal settimo comma dell'art. 72 Cost.

Questo istituto implica una serie di questioni, che potranno essere risolte solo in sede di attuazione della riforma costituzionale, specie nell'ambito del Regolamento della Camera dei deputati.

La prima inerisce il fatto che l'istituto del voto a data certa si riferisce, almeno partendo dal dato testuale della disposizione costituzionale, al procedimento legislativo relativo a disegni o progetti di legge non rientranti nelle categorie specificamente escluse della disposizione in commento, ma, come ricordato, non necessariamente possono essere esclusi i progetti di iniziativa di altri soggetti diversi dal Governo.

Infatti, mentre pare implicito che un disegno di legge del Governo sia *di per sé* essenziale all'attuazione del relativo programma, potrebbe ben avvenire che esso ritenga tali anche progetti di iniziativa di altri soggetti, in ragione della particolare rilevanza della materia trattata. In tale seconda

² Fino all'adeguamento del regolamento della Camera, il differimento deve essere almeno di dieci giorni, ex art. 39, comma 9, del d.d.l. di riforma costituzionale.



ipotesi il Governo potrebbe non presentare un proprio disegno ma far deliberare la corsia preferenziale per progetti già presentati e quindi aderire ad essi, proponendovi se del caso opportuni emendamenti³.

Proceduralmente si immagina - in sintesi - la seguente sequenza di adempimenti correlati all'attivazione dell'istituto:

- a) il Consiglio dei ministri, su iniziativa del Ministro competente, valuta e quindi delibera che un disegno (o altro progetto) di legge, in quanto dichiarato in modo circostanziato come “essenziale” all’attuazione del programma di governo, sia oggetto di richiesta di attivazione della corsia preferenziale; il Presidente del Consiglio, ovvero il Ministro per i rapporti con il Parlamento, indirizza una conseguente apposita richiesta alla Presidenza della Camera dei deputati, in cui rappresenta la posizione del Governo e il dettaglio delle ragioni che giustificano la richiesta di voto a data certa per il disegno o progetto al quale fa riferimento, precisando le motivazioni della essenzialità con riferimento a tutti i relativi contenuti;
- b) la Presidenza della Camera dei deputati, entro cinque giorni, investe della richiesta del Governo la Conferenza dei presidenti dei gruppi della Camera ai fini della calendarizzazione della corrispondente deliberazione da parte dell’Assemblea circa l’ammissione del disegno o progetto alla corsia preferenziale, predisponendo un apposito punto dell’ordine del giorno della prima seduta utile dell’Assemblea; ai fini di tale calendarizzazione la Presidenza della Camera dovrebbe previamente verificare l’omogeneità del progetto in ragione delle indicazioni del Governo, come prescritto dall’ultimo periodo della disposizione in commento;
- c) dopo la deliberazione da parte dell’Assemblea, la Conferenza dei presidenti dei gruppi individua appositi spazi nel programma e nel calendario dei lavori vigenti per consentire l’esame prioritario del disegno o progetto di legge ammesso alla corsia preferenziale, precisando i tempi in cui se ne deve svolgere l’esame sia in commissione sia in Assemblea a partire dalla data della deliberazione sopra ricordata al punto *b*), in modo che siano assicurati sia l’approvazione definitiva entro 70 giorni da parte della Camera sia l’eventuale esame da parte del Senato, *ex art. 70*, terzo comma, Cost., i cui tempi sono appositamente dimezzati (ai sensi dell’art. 72, settimo comma, in esame);

³ Sul piano formale la Costituzione, anche nel testo riformato, usa indistintamente i termini “disegni”, “proposte” e “progetti” di legge. Conseguentemente, anche alla luce delle considerazioni svolte nel testo, non pare legittimo interpretare la disposizione in esame come riferita esclusivamente a “disegni” di legge governativi.

- d) la competente commissione e l'Assemblea devono pertanto concludere l'esame in prima lettura alla Camera in modo che il Senato disponga comunque di almeno venti giorni complessivi, perché quel ramo concluda l'eventuale esame del progetto da esso eventualmente richiamato; conseguentemente, il procedimento risulterebbe di norma abbreviato ad almeno 50 giorni nel caso in cui non avvenisse il "richiamo" da parte del Senato previsto dal terzo comma dell'art. 70 Cost.;
- e) il termine può essere differito da 70 a 85 giorni nei casi esplicitamente previsti dall'art. 72, settimo comma, in relazione ai *tempi di esame* da parte della commissione ovvero alla *complessità* del disegno di legge, elementi che quindi dovrebbero essere istruiti presso la Camera dei deputati; in tal caso anche il differimento dovrebbe essere oggetto di una apposita deliberazione della Camera nelle stesse forme di adozione della delibera di ammissione alla corsia preferenziale;
- f) pare verosimile ritenere che il differimento dovrebbe essere possibile anche in caso di eventuale ritardo del Senato, che abbia richiamato il disegno di legge ma non ne abbia concluso l'esame nei termini, interpretando analogicamente la previsione illustrata alla precedente lettera e) in quanto di favore per il Governo;
- g) ad ogni modo dovrebbe individuarsi nel sistema procedurale complessivamente risultante (salva comunque l'esigenza di una esplicita formalizzazione nel Regolamento della Camera) la competenza generale della Camera dei deputati ad approvare utilmente il progetto con le modifiche trasmesse dal Senato oltre i tempi complessivamente organizzati nell'ambito della corsia preferenziale; infatti se allo spirare del 70° (o 85°) giorno si dovesse immaginare la "decadenza" del disegno o progetto, in realtà la disposizione costituzionale in esame configurerebbe una soluzione aleatoria e rischiosa tale da dissuadere qualsiasi Governo dal ricorrervi; al riguardo si consideri che il Senato potrebbe anche avere un interesse opposto circa l'essenzialità del disegno o progetto ai fini dell'attuazione del programma di Governo in ragione della sua contingente composizione, che potrebbe non essere riconducibile alla maggioranza del Governo alla Camera.

3. Riepilogando, dovrebbe ritenersi che i vincoli temporali che vengono in questione per effetto dell'attivazione della corsia preferenziale, in assenza di esplicite previsioni della Costituzione, siano di natura ordinatoria, perché altrimenti tutto l'istituto sconterebbe il ricordato rischio di preclusione dell'approvazione definitiva per ritardi non imputabili alla Camera, titolare del rapporto di fiducia con il Governo, ipotesi questa decisamente incongrua sul piano sia istituzionale sia funzionale.



Inoltre, proprio allo scopo di rendere oggettivamente proficuo il ricorso a tale istituto, dati i tempi estremamente ristretti che residuerebbero all'Assemblea della Camera per giungere all'approvazione definitiva, al netto dei tempi di esame sia in commissione sia al Senato, si ritiene che il Governo possa ricorrere alla Camera anche alla posizione della questione di fiducia in presenza di un gran numero di emendamenti il cui esame rallenti i lavori parlamentari, in coerenza con la *ratio* acceleratoria dell'istituto. Invece nel Regolamento della Camera dovrebbe essere precisato, se del caso integrando l'attuale art. 116, comma 4, che la questione di fiducia non possa essere posta sulla stessa deliberazione di ammissione alla corsia preferenziale, perché si tratta di una delle valutazioni strettamente inerenti le "condizioni di funzionamento interno" della stessa Camera, che già allo stato la predetta disposizione regolamentare sottrae alla questione di fiducia. Per altro verso potrebbe anche provvedersi all'adozione della predetta deliberazione di ammissione alla corsia preferenziale con riferimento a progetti già in corso di esame, dei quali, ad esempio, si protragga l'esame parlamentare in commissione o in Assemblea. In tal caso si immagina che gli effetti "acceleratori" decorrano dalla deliberazione di ammissione, cui conseguirebbe il nuovo inserimento prioritario del progetto ritenuto essenziale nel programma e nel calendario dei lavori dell'Assemblea sotto il nuovo titolo dell'art. 72, settimo comma, Cost. e l'applicazione della correlata tempistica abbreviata.

I progetti assoggettati alla corsia preferenziale potrebbero essere normalmente emendati o integrati. L'unico limite potrebbe essere il rispetto del vincolo di omogeneità dell'oggetto del progetto, in ordine al quale è stato deliberato il voto a data certa, allo scopo di non eludere surrettiziamente la funzione dell'istituto, superando il vincolo di essenzialità all'attuazione del programma di governo eccettuato dall'Esecutivo. A tal fine la Presidenza della Camera (e prima quella della commissione competente) sarebbe tenuta ad un più stringente vaglio di ammissibilità delle proposte emendative riferite al progetto "accelerato".

Non si ritiene invece che tale omogeneità debba essere valutata alla stessa stregua dell'omogeneità prescritta per i decreti-legge dal nuovo quinto comma dell'art. 77 Cost., in quanto tale ultimo vincolo è *materiale*, inerisce alla legittimità di atti normativi (e quindi dovrebbe condizionarne sia l'emanazione sia la conversione), mentre l'omogeneità di cui all'art. 72, settimo comma, Cost. vale come limite *procedurale*, cioè serve alla Camera a circoscrivere l'ammissione alla corsia preferenziale di progetti dai contenuti pretestuosamente abnormi rispetto all'univocità del procedimento che la Camera decida di accelerare.



A tal fine si sottolinea l'importanza che la Presidenza della Camera dei deputati, prima di ammettere un progetto al voto a data certa previamente ne accerti le condizioni di procedibilità in tale corsia preferenziale nei cinque giorni dalla richiesta del Governo, riscontrando sia l'omogeneità dei contenuti del progetto sia l'effettiva corrispondenza di questo al programma di governo, ai quale si fa riferimento nella delibera del Consiglio dei ministri, fornendo se del caso i parametri per le successive declaratorie di inammissibilità di eventuali emendamenti ampliativi dell'oggetto originario del progetto. Analogamente, ove il Governo ritenesse di porre la questione di fiducia, non potrebbe farlo su emendamenti sostitutivi o ampliativi dell'oggetto iniziale del disegno ammesso alla corsia preferenziale.

Salvo questo necessario controllo, rimesso alla autonomia insindacabile della Camera dei deputati e sotto la regia della relativa Presidenza, non pare ci siano, oltre i limiti esplicitamente indicati al settimo comma dell'art. 72, altre preclusioni di contenuto dei progetti ammissibili alla corsia preferenziale, che quindi possono includere anche deleghe o delegificazioni al Governo, purché non inerenti le materie espressamente escluse dalla predetta disposizione.

4. Occorre soffermarsi sull'ipotesi in cui l'Assemblea della Camera neghi la corsia preferenziale. Escludendo che possano discendere conseguenze sul piano del rapporto fiduciario tra Camera e Governo, stante la tassativa previsione di cui all'art. 94, quarto comma, Cost., ai sensi del quale il voto contrario della Camera su una proposta del Governo non implica l'obbligo delle relative dimissioni, gli effetti di una eventuale decisione contraria, anche parziale, si risolverebbero in linea di principio nel deferimento del progetto nella sua interezza alla procedura regolata dai termini ordinari.

Resta comunque la possibilità che la Presidenza della Camera, all'esito della predetta istruttoria, richiami all'attenzione della Conferenza dei presidenti dei gruppi singole disposizioni non omogenee o non essenziali, anche chiamando in quella sede il Governo a fornire gli opportuni chiarimenti.

In tal caso occorre verificare la possibilità che la deliberazione della Camera sia provocata su di un progetto appositamente "organizzato" per essere ammesso alla corsia preferenziale, anche previo stralcio⁴ dal progetto originario delle parti ritenute non essenziali o non omogenee, da disporre con apposita deliberazione dell'Assemblea stessa che preceda quella di ammissione alla corsia

⁴ Sull'istituto dello stralcio si veda, volendo, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2015, spec. p. 131.



preferenziale. La maggiore difficoltà di questa opzione pare risiedere nell'esigenza che una proposta di stralcio provenga dalla commissione di merito (cioè sia frutto di una valutazione anche politica a cura della maggioranza di governo ivi rappresentata), che quindi dovrebbe svolgere un primo sommario esame del progetto. A tal fine si potrebbe introdurre nel Regolamento della Camera dei deputati un'apposita previsione, sul modello del vaglio preventivo dei progetti di legge collegati alla manovra finanziaria da parte della Commissione Bilancio, di cui all'art. 123-*bis*, comma 1, del Regolamento della Camera vigente, che consenta alla commissione di merito di fornire alla Presidenza della Camera le indicazioni del caso, dopo essersi confrontata a tal fine con lo stesso Governo sul merito del disegno o progetto da "accelerare".

Se si tratti di un disegno o progetto mai esaminato in commissione, l'ipotizzata procedura potrebbe essere coniata *ex novo* allo stretto fine di istruire la richiesta di ammissione al voto a data certa dello specifico disegno o progetto deferito alla commissione.

Ove invece si tratti di progetti *in itinere*, nei termini prospettati, il vaglio preventivo sopra illustrato potrebbe essere assorbito dall'esame di merito: il progetto potrebbe essere ammesso alla corsia preferenziale una volta concluso l'esame in commissione, svolto nei termini ordinari, nel nuovo testo da questa predisposto, in termini tali da garantirne anche sia l'essenzialità sia l'omogeneità *ex art. 72*, settimo comma, Cost., ovvero sul testo opportunamente riorganizzato sulla base di stralci previamente proposti e deliberati dall'Assemblea nei termini sopra esposti.

Infine, l'istituto potrebbe applicarsi anche in caso di riesame di disegni o progetti di legge rinviati dal Presidente della Repubblica, a condizione che permangano ai fini del riesame successivo al rinvio profili di essenzialità ai fini dell'attuazione del programma di governo. Ovviamente la Camera dovrebbe assumere una apposita delibera di ammissione alla corsia preferenziale dei progetti rinviati, sulla falsariga di quanto indicato al precedente § 2.