

Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 02/08/2016

AUTORE: Emanuele Rossi*

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DELLE LEGGI “MONOCAMERALI”: PRIME CONSIDERAZIONI**

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il procedimento legislativo: l’iniziativa. – 3. La decisione del Senato di intervenire. – 4. Le “proposte di modificazione del testo” approvate dal Senato. – 5. La possibilità per la Camera di approvare emendamenti ulteriori e “nuovi” in sede di ri-approvazione. – 6. La promulgazione del Presidente della Repubblica e le conseguenze dell’eventuale rinvio. – 7. Le “varianti” del procedimento “ordinario”.

1. Premessa.

Intendo analizzare in questa sede alcuni dei profili problematici relativi al procedimento di approvazione delle leggi di cui ai commi 2 e seguenti dell’art. 70 della Costituzione come modificati dal disegno di legge di riforma costituzionale: per comodità e sintesi definisco queste come “leggi monocamerali” per distinguerle da quelle di cui al primo comma dello stesso articolo, ben sapendo tuttavia che non si tratta di un procedimento interamente “monocamerale” quanto piuttosto bicamerale “differenziato” ovvero “asimmetrico”¹, nel senso del diverso apporto richiesto ai due rami del Parlamento. L’interesse per tale procedimento risulta di immediata evidenza, sol che si consideri che esso dovrebbe costituire l’ipotesi “normale” (in quanto residuale) di approvazione delle leggi, e inoltre che anche altri procedimenti previsti (sia quelli di cui ai commi successivi dello stesso art. 70, ma sia anche quelli “a data certa” e di conversione in legge dei decreti-legge) si innestano nel “tronco” costituito da quello, offrendo parziali varianti o mere riduzione dei termini.

* Ordinario di diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

** Relazione presentata al Seminario organizzato da Astrid sul procedimento legislativo nella riforma costituzionale il 9 maggio 2016, e pubblicata su www.astrid-online.it.

¹ Secondo la definizione proposta da S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in www.italiadecide.it

Dunque, in base all'art. 70 secondo comma, "le altre leggi (*altre* rispetto a quelle "bicamerali" di cui al primo comma, n.d.r.) sono approvate dalla Camera dei deputati". Emerge subito un elemento di interesse: se queste leggi sono approvate dalla Camera, *ergo* il Senato *non le approva*. La partecipazione del Senato al procedimento di approvazione di tali leggi deve pertanto ritenersi di tipo diverso rispetto all'approvazione: e ciò potrà risultare utile per quanto si dirà. In ogni caso si potrebbe dire che il ruolo richiesto al Senato è di tipo partecipativo e non deliberativo, utilizzando queste categorie elaborate anni fa, con riguardo agli istituti di democrazia diretta, da Alessandro Pizzorusso².

Tuttavia il significato del verbo "approvare" deve essere considerato ed analizzato in relazione a quanto previsto nel comma successivo, ove si stabilisce che "ogni disegno di legge *approvato* dalla Camera è trasmesso al Senato". Sembra dunque che le due disposizioni costituzionali, a così breve distanza l'una dall'altra, si riferiscano a due accezioni diverse del medesimo termine: la prima sembra indicare la titolarità del potere effettivo; la seconda è riferita ad una decisione endo-procedimentale (che può risultare definitiva, se il Senato non interviene; o non definitiva, se il Senato interviene).

2. Il procedimento legislativo: l'iniziativa.

Procediamo comunque con l'esame del testo dell'art. 70, entrando nel merito del procedimento di approvazione. Al riguardo, il comma 3 si riferisce, con espressione dal significato ampio e tendenzialmente onnicomprensivo, a "*Ogni disegno di legge*": a rigore, dunque, esso dovrebbe considerarsi riferito anche a quei disegni di legge per i quali sia previsto un procedimento interamente e paritariamente bicamerale, vale a dire ai disegni di legge di cui al primo comma dello stesso art. 70. Questa conclusione sarebbe tuttavia contraddittoria con la volontà del legislatore di riforma di differenziare i procedimenti di cui al primo e al terzo comma: così che l'espressione richiamata deve interpretarsi come riferita ai soli disegni di legge "non bicamerali" (e si tratta di uno dei numerosi aspetti di scarsa precisione della formulazione del testo di riforma, come in altra sede ho cercato di segnalare)³.

Ciò che è comunque chiaro è che il procedimento legislativo in questione ha inizio alla Camera dei deputati, e che il Senato può intervenire soltanto a seguito di un voto della Camera di approvazione del disegno di legge (per "rovesciare i ruoli", il Senato potrebbe attivare il procedimento di proposta di cui all'art. 71, secondo comma). Se dunque il procedimento deve partire necessariamente dalla Camera, si pone in primo luogo il problema dei soggetti titolari del diritto di iniziativa. Al riguardo, il primo comma dell'art. 71, non modificato nel testo di riforma, stabilisce che "l'iniziativa delle leggi" (quindi, di *tutte* le leggi) "appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da

² A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Bologna – Roma, 1984, 94 – 95, per il quale gli istituti di democrazia partecipativa sono quelli che comportano una partecipazione a procedimenti destinati a concludersi con una deliberazione di un organo legislativo (come nel nostro caso), oppure amministrativo o giurisdizionale.

³ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016.

legge costituzionale”: come deve interpretarsi, al riguardo, la competenza di “ciascun membro delle Camere”? Ovviamente *nulla quaestio* per i deputati: ma la disposizione costituzionale deve intendersi che ciascun senatore può presentare disegni di legge alla Camera? Mi pare che tale eventualità sia imposta dal disposto costituzionale⁴: il regolamento della Camera dovrà pertanto disciplinarne i termini e le modalità. Ovviamente, e ragionevolmente, dovrà essere prevista la possibilità per i senatori di presentare, alla Camera, soltanto ddl relativi a materie non bicamerali: per queste ultime, infatti, i senatori potranno rivolgersi alla Camera di appartenenza. La possibilità indicata pone alcune difficoltà procedurali (in che modo un soggetto estraneo alla Camera può presentare disegni di legge?⁵), peraltro facilmente risolvibili; mentre potrebbe verificarsi il caso che una proposta venga presentata congiuntamente da più senatori, da un minimo di due a un massimo di tutti i senatori in carica: ed allora occorre interrogarsi sul significato che può avere la specifica previsione, già richiamata, dell’art. 71, secondo comma. In altri termini, se i senatori possono, in termini generali, presentare disegni di legge alla Camera, quale è il *proprium* della speciale iniziativa legislativa riservata al Senato, e da questo adottabile soltanto attraverso la maggioranza assoluta? La risposta dovrebbe essere la seguente: il procedimento di cui al secondo comma dell’art. 71 ha, per così dire, un’efficacia rinforzata, ovvero il prodursi di un “obbligo”, in capo alla Camera, di procedere all’esame e alla deliberazione (positiva o negativa) entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato, mentre l’iniziativa legislativa eventualmente sottoscritta dai senatori, ma non deliberata a maggioranza assoluta, non pone alcun vincolo (giuridico) alla Camera in ordine al suo esame e tanto meno alla sua deliberazione. Chiarito così il punto, resta tuttavia il dubbio di come debba essere considerata la richiesta di deliberazione posta dall’art. 71, secondo comma, e se al riguardo la sottoscrizione di un disegno di legge da parte di un numero di senatori superiore alla maggioranza assoluta non determini di per sé (ed indipendentemente da una esplicita deliberazione) l’effetto di cui alla medesima previsione costituzionale.

3. La decisione del Senato di intervenire.

Una volta presentato il disegno di legge, e tralasciando in questa sede di considerare gli effetti della previsione di cui al richiamato art. 71, secondo comma, l’iter che esso seguirà alla Camera dei deputati sarà quello disciplinato nel Regolamento della Camera, ed è prevedibile che rimanga sostanzialmente simile a quello attualmente previsto (in ordine all’esame in sede referente, alla calendarizzazione in aula, e così via). Le novità che si prospettano riguardano la fase successiva all’approvazione da parte dell’assemblea (o della commissione se in sede legislativa).

⁴ In tal senso anche R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014, pag. 11, per il quale tale soluzione “non convince in termini di coerenza”; analogamente R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2015, pag. 4, parla di una legittimazione “poco comprensibile e giustificabile”.

⁵ Così ancora R. TARCHI, *Il disegno di legge*, cit., pag. 11.

Secondo la previsione di riforma, il ddl approvato dalla Camera è “immediatamente trasmesso” al Senato, e da tale momento decorrono i termini previsti: dieci giorni entro i quali il Senato, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, “può disporre di esaminarlo”; trenta giorni, decorrenti da quest’ultima deliberazione, entro i quali il Senato “può deliberare proposte di modificazione del testo”. Per quanto riguarda il primo termine, il *dies a quo* deve intendersi quello della ricezione del ddl da parte del Senato, in forza di giurisprudenza costituzionale costante. Circa la procedura da seguire per giungere alla prima deliberazione del Senato (quella da adottare entro dieci giorni), essa dovrà essere definita nel Regolamento del Senato, dato che si tratta di una novità non prevista attualmente. Al riguardo può ipotizzarsi quanto segue.

È prevedibile che la richiesta di un terzo dei componenti del Senato (34 senatori circa) dovrà essere formalizzata mediante una apposita raccolta di firme: è dubbio al riguardo se la richiesta possa provenire da uno o più gruppi (sempre ammesso che ci siano: ipotesi come noto non scontata), senza sottoscrizione di ogni componente degli stessi. La formulazione del testo sembrerebbe escludere tale ipotesi, e non so dire quanto essa possa essere eventualmente prevista dal Regolamento del Senato. Mi sentirei senz’altro di escludere la previsione di una specifica *motivazione* alla richiesta: sebbene questa possa risultare utile ai fini della votazione, vale a dire per convincere l’Assemblea sull’opportunità di un intervento.

Una volta avanzata la richiesta con il numero di firme necessario, questa dovrà essere calendarizzata dal Presidente e messa in discussione e votazione: ed anche la procedura relativa a questi passaggi dovrà essere espressamente disciplinata nel nuovo Regolamento. Così come dovranno essere definite le modalità di votazione: quest’ultima tuttavia avrà ad oggetto un sì o un no, in quanto ogni decisione in ordine a quali aspetti del ddl considerare, e sui quali esprimere eventuali osservazioni alla Camera, dovrà essere rimessa alla fase successiva. È tuttavia ipotizzabile che sulla proposta possa aprirsi una discussione, con la prospettiva di posizioni favorevoli e contrarie (ed anche le regole relative a questo passaggio dovranno essere definite nel Regolamento): occorre al riguardo tenere conto dei tempi particolarmente ristretti, specie in considerazione della prevedibile limitata operatività del Senato (conseguente al doppio incarico dei senatori), e sui quali potrebbe pertanto essere attivata una posizione ostruzionistica.

Per ovviare a tali possibili inconvenienti, si potrebbero immaginare alcune soluzioni alternative: la prima, prospettata in dottrina, propone di attribuire “all’Ufficio di presidenza, dove tutti sono rappresentati⁶, l’attivazione del procedimento”⁷; un’altra ipotesi è di attribuire al Presidente del Senato (mediante apposita norma regolamentare) il potere (o l’obbligo) di convocare l’assemblea ogni volta che la Camera trasmetta un ddl approvato: in quella sede si potrebbe procedere alla verifica della volontà di almeno un terzo dei senatori di richiedere

⁶ In realtà anche tale affermazione non è certa, perché sono aspetti che rimangono insoluti sia la composizione del Senato che la sua articolazione in gruppi: e, conseguentemente, la composizione dell’(eventuale) Ufficio di presidenza.

⁷ R. ZACCARIA, *Un “Senato delle autonomie” richiede autonomie forti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014, pag. 6.

la deliberazione per passare immediatamente, in caso positivo, alla discussione ed approvazione della richiesta. In tale ipotesi l'inconveniente potrebbe essere costituito dalla convocazione di una seduta "inutile" (qualora non si arrivasse alla sottoscrizione della richiesta da parte di almeno un terzo dei senatori), che non potrebbe essere ovviata dalla mancata presentazione alla seduta dei senatori stessi, in quanto la disposizione che si introduce dell'art. 64 pone un obbligo esplicito ai senatori di partecipare alle sedute dell'Assemblea.

Circa il quorum richiesto per la votazione del Senato, esso non è previsto nel testo, e tuttavia siccome in altre circostanze la maggioranza assoluta è espressamente richiesta (art. 70, quarto comma; art. 71, secondo comma), se ne deve dedurre che in questo caso sia sufficiente la maggioranza semplice.

Un problema che potrebbe porsi riguarda un'eventuale votazione da parte del Senato successiva alla scadenza del termine dei dieci giorni, come anche l'ipotesi di una votazione delle proposte di modifica oltre il termine dei trenta giorni dalla prima votazione (quest'ultima, in ipotesi, deliberata nei termini). È impossibile in questa sede esaminare ciascuna di tali ipotesi, ed anche la connessione tra il rispetto di entrambi i termini (potrebbe accadere, ad esempio, che sia la prima che la seconda votazione arrivino fuori termini, ovvero che vi arrivi soltanto la prima ma non la seconda, ecc.).

Considerando unitariamente queste possibilità, l'ipotesi più rigorosa, e forse necessaria ritenendo detti termini come perentori⁸, è che tale votazione sia invalida (e che la prima votazione fuori termini travolga la seconda, ancorché giunta nei termini): di conseguenza, il Presidente del Senato non dovrebbe trasmettere il testo alla Camera, e quest'ultima non sarebbe quindi tenuta a riesaminarlo (con le proposte del Senato). Se invece, malgrado il mancato rispetto dei termini, il Presidente del Senato trasmettesse comunque il testo al suo collega della Camera, si aprirebbe un problema assai complesso, connesso alla difficoltà per la Camera di compiere, in tale ipotesi, una valutazione sugli *interna corporis* del Senato, con profili sia di ordine sistemico relativi all'autonomia degli organi costituzionali, sia di ordine più pratico connessi agli strumenti di verifica da parte dell'assemblea di Montecitorio del rispetto delle procedure seguite all'interno del Senato. Né è chiaro a chi spetti effettuare tale valutazione (al Presidente d'Assemblea?), né come possa combinarsi questa ipotesi con la previsione che impone al Presidente della Repubblica di promulgare la legge allorché sia "inutilmente decorso il termine per deliberare" (art. 70, terzo comma: sebbene tale disposizione stabilisca che il Presidente "può promulgare": forse, nel caso indicato, sarebbe stato più corretto stabilire che "deve promulgare"). Qualora, poi, il Presidente della Repubblica rinviasse il ddl alla Camera, e questa lo riapprovasse, il testo ritornerebbe comunque tornare al Senato, che potrebbe in tal modo essere "rimesso in termini". (Questo effetto dovrebbe prodursi in ogni caso di rinvio presidenziale, come si dirà).

Ma potrebbe anche considerarsi l'eventualità che la Camera, magari per ragioni politiche, proceda a riesaminare il testo trasmesso dal Senato: in tale ipotesi si pone

⁸ Come ritiene A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014, per il quale, di conseguenza, se il Senato non esercita il potere attribuito entro il termine indicato esso non può più essere esercitato.

l'interrogativo se si tratti di un vizio sanabile dal successivo intervento della Camera, o se viceversa esso costituisca una preclusione all'esame della stessa, con conseguente vizio *in procedendo* che potrebbe essere fatto valere o in sede di promulgazione ovvero in sede di giudizio di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale. Si tratta di un problema aperto, connesso alla natura perentoria del termine definito in Costituzione: si potrebbe prevedere nel Reg. Camera la possibilità di esaminare le proposte del Senato anche se formulate fuori termini, o in tal caso il Reg. Camera violerebbe l'art. 70 terzo comma? Oppure si potrebbe formare una prassi parlamentare in tal senso? In entrambi i casi dovrebbe essere la giurisprudenza della Corte costituzionale a risolvere i problemi che la formulazione del testo lascia aperti.

4. Le “proposte di modificazione del testo” approvate dal Senato.

Tornando alla procedura prevista dal terzo comma dell'art. 70, si stabilisce che il Senato può deliberare “proposte di modificazione del testo”. Tale formulazione pone il problema preliminare di come intendere queste “proposte di modificazione”.

Secondo una prima ipotesi, tali proposte dovrebbero essere formulate ed approvate come emendamenti puntuali ai singoli articoli: in altri termini, come oggi avviene nel procedimento legislativo (bicamerale) attuale. È la soluzione più semplice e lineare (almeno sulla base delle regole parlamentari vigenti sul procedimento legislativo). In tale ipotesi, una volta approvati dall'assemblea dei senatori, tali emendamenti dovranno essere trasmessi dal Presidente del Senato a quello della Camera. Questi, sulla base della procedure definite dal Regolamento, potrà procedere a calendarizzare il testo: occorre sottolineare, al riguardo, che non è definito un termine per il nuovo esame da parte di Montecitorio, né è definito un obbligo di riesame. In altri termini, potrebbe anche accadere l'ipotesi che il testo non venga più messo in discussione, o vi venga posto dopo molto tempo: così che l'effetto di velocizzazione del procedimento legislativo verrebbe vanificato.

Qualora il ddl sia calendarizzato e inserito nell'ordine del giorno, l'Assemblea si troverà di fronte ad un testo costituito dal disegno di legge originariamente approvato con gli emendamenti approvati dal Senato: la previsione costituzionale richiede alla Camera di pronunciarsi “sulle proposte di modifica”. Proviamo ad analizzare in che modo la Camera potrebbe essere chiamata a deliberare in tal senso: si possono ipotizzare, astrattamente, tre modalità di votazione.

Con la prima, la Camera potrebbe in primo luogo a votare *gli emendamenti* proposti dal Senato, successivamente i singoli *articoli* nei quali essi sono contenuti, ed infine il *ddl* nel suo complesso.

Con la seconda, invece, la Camera potrebbe omettere la votazione sugli emendamenti e votare direttamente gli *articoli* interessati dagli emendamenti del Senato, e successivamente il *ddl*.

La terza ipotesi che potrebbe astrattamente considerarsi è che la Camera si esprima con un'unica votazione sul testo coordinato del *ddl* nel suo complesso.

Questa terza ipotesi, possibile sulla base della formulazione dell'art. 70, terzo comma (la Camera potrebbe "pronunciarsi" anche mediante una votazione complessiva sulla legge nel suo complesso), sembra invece preclusa dal principio sancito dall'art. 72 secondo comma, in base al quale i disegni di legge sono approvati articolo per articolo: regola che dovrebbe ritenersi applicabile anche a questa seconda votazione, almeno nei limiti che subito dirò. Tale ipotesi si dovrebbe ritenere esclusa anche in forza della libertà di voto che deve essere garantita ai parlamentari: libertà che risulterebbe violata dall'essere questi costretti a esprimersi con un unico voto su emendamenti magari numerosi e diversi.

Quest'ultima motivazione, tuttavia, potrebbe portare ad escludere anche la seconda ipotesi, almeno allorché su un articolo siano formulati almeno due emendamenti: perché in tale ipotesi il parlamentare che volesse votare a favore di uno e non dell'altro non potrebbe far valere la propria libertà di voto. Così che sembrerebbe residuare soltanto la prima ipotesi, la quale tuttavia pone altri problemi. Per comprendere facciamo un passo indietro.

Poniamo che su un singolo articolo sia proposto dal Senato un unico emendamento: se la Camera respinge l'emendamento, si deve intendere che l'articolo debba considerarsi approvato nella sua versione originaria, approvata in prima battuta dalla Camera. Né dovrebbe essere possibile un nuovo voto, sulla base del principio del *ne bis in idem*. Quindi il voto sull'articolo dovrebbe aversi soltanto nell'ipotesi in cui il testo risulti modificato mediante voto favorevole su uno o più emendamenti proposti dal Senato: in tal caso, infatti, il voto sull'articolo sarebbe "nuovo" (anche se risulterebbe difficile da risolvere l'ipotesi di un eventuale voto favorevole sugli emendamenti cui faccia seguito un voto contrario sull'articolo).

In definitiva, si dovrebbe ritenere che, una volta definita la procedura che prevede il voto sui singoli emendamenti, qualora tutti gli emendamenti vengano respinti dalla Camera, non si dovrebbe procedere ad alcun voto ulteriore: il testo da trasmettere al Presidente della Repubblica per la promulgazione risulterebbe infatti quello della prima votazione. Così pure se il Senato proponesse un unico emendamento su tutto il disegno di legge e alla Camera venisse messo in votazione il nuovo testo con inserito l'emendamento, il voto contrario della Camera dovrebbe significare, automaticamente, conferma del testo approvato in prima deliberazione.

Al di là di tutti questi complessi e quasi inestricabili problemi, possiamo ritenere che, in termini generali, il Regolamento della Camera sarà chiamato a sciogliere molti dei nodi individuati: e in tal caso sarebbe senz'altro preferibile che definisse una procedura unica per tutti i casi, perché la previsione di diverse ipotesi, tra le quali scegliere caso per caso, porrebbe, perlomeno, il problema di individuare il soggetto competente a scegliere quale tra le diverse possibilità adottare di volta in volta.

Sempre in termini generali, va segnalato come, trattandosi di emendamenti, dovrebbe essere sempre previsto un passaggio preliminare in Commissione in sede referente, con connessi pareri obbligatori delle Commissioni bilancio e Affari costituzionali (come prevede l'attuale art. 86 del Regolamento della Camera). Ed ancora, non mi pare si possa escludere l'adozione, in tali ipotesi, di un procedimento decentrato (in sede legislativa o redigente), non essendo espressamente prevista una riserva di assemblea.

L'altra ipotesi rispetto a quella indicata all'inizio del presente paragrafo, in relazione cioè ai termini in cui il Senato potrebbe approvare "proposte di modifica", riguarda la possibilità di formulare queste ultime non nella forma di emendamenti puntuali ai singoli articoli, bensì in forme analoghe a "petizioni", ovvero come richieste di integrazione, di coordinamento, di principi, di obiettivi, e così via. Si tratta di un'ipotesi che, sebbene possibile alla luce del testo di riforma (come ho cercato di dire anche in altre sedi), comporterebbe tuttavia consistenti problemi applicativi. Proviamo ad analizzarli.

In primo luogo, se le proposte del Senato fossero proposte in questa forma, sarebbe necessario che esse, una volta trasmesse alla Camera, fossero inviate dal Presidente alla Commissione competente, in sede referente (procedimento che andrebbe seguito anche nell'altra ipotesi, ovviamente). Qui si porrebbe il problema della competenza a "tradurre" le proposte del Senato in emendamenti puntuali, sì da renderli sottoponibili a votazione (in Commissione prima e in Assemblea poi). Ragionando in astratto, tale competenza dovrebbe essere riconosciuta o alla Commissione (e magari, al suo interno, al relatore) ovvero a singoli parlamentari. In ogni caso si porrebbe un problema forse irrisolvibile: come garantire la corrispondenza tra "proposte di modifica" e emendamenti presentati? Potrebbero infatti verificarsi la circostanza che una proposta (formulata ad esempio sul tipo "si coordini l'art. 3 con l'art. 5") sia "interpretata" dal presentatore dell'emendamento in un modo diverso da quello "voluto" dal Senato (e magari anche rovesciato rispetto alle intenzioni...), o l'ipotesi che essa venga presentata in modo tale da renderla soggetta a sicura bocciatura...

Alla luce di queste difficoltà, mi pare che sarebbe senz'altro preferibile seguire la prima delle strade indicate (pur con le difficoltà segnalate): in ogni caso, spetterà al Regolamento del Senato indicare la strada da seguire. E il Regolamento della Camera dovrebbe essere coerente e conseguente a quello del Senato: se infatti quest'ultimo – in ipotesi - ammettesse la possibilità di "proposte non emendamenti", il Regolamento della Camera dovrebbe necessariamente prevedere le procedure da adottare al fine di trasformare le "proposte" in emendamenti, per poi sottoporli a votazione.

Una volta superato questo problema, per le votazioni dovrebbero seguirsi i criteri sopra indicati.

In generale si può dire che sarebbe risultato preferibile prevedere direttamente nel testo costituzionale, come peraltro era stato proposto in precedenti disegni di legge costituzionali, una modalità finalizzata ad evitare la *navette* parlamentare senza limiti, ad esempio la necessità di istituire un organo misto (cioè composto da deputati e senatori) con compiti di conciliazione⁹, analogamente a quanto previsto in ordinamenti vicini al nostro. Soluzione che, sulla base del testo costituzionale di riforma, difficilmente potrebbe essere prevista in via regolamentare.

⁹ R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., pag. 7; M. CARLI, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2014, pag. 4.

5. La possibilità per la Camera di approvare emendamenti ulteriori e “nuovi” in sede di ri-approvazione.

Il procedimento di approvazione del ddl da parte della Camera, dopo il passaggio in Senato, apre ad una serie di interrogativi, come già quanto detto ha messo in luce. Intanto va sottolineato, come già detto, che la Camera ha la possibilità di non procedere al riesame del testo: in tale ipotesi il ddl si deve ritenere abbandonato, sebbene la mancanza di termini per l'esame della Camera possa consentire a questa di rimetterlo in discussione e in approvazione fino al termine della legislatura. Va segnalato al riguardo che nel disegno di legge originario proposto dal Governo tale termine era previsto (venti giorni dalla trasmissione del testo da parte del Senato), e che la sua previsione è stata eliminata nel primo passaggio del testo di riforma al Senato. Nondimeno il Regolamento della Camera potrebbe prevedere un termine per l'esame del testo trasmesso dal Senato.

Un ulteriore problema è costituito dalla possibilità – o meno – per la Camera di approvare emendamenti ulteriori (e diversi) da quelli eventualmente proposti dal Senato. Tali emendamenti potrebbero consistere in sub-emendamenti riferiti agli emendamenti provenienti dall'altra Camera, ovvero in emendamenti aggiuntivi o “nuovi”, solo indirettamente – e magari lontanamente – collegati agli emendamenti senatoriali. Rispetto a tale ultima ipotesi occorre in primo luogo valutare l'ammissibilità di tali emendamenti, e per operare tale valutazione occorre preliminarmente definire i parametri alla luce dei quali tale ammissibilità dovrebbe essere considerata.

L'attuale formulazione dell'art. 70, secondo comma, del Regolamento della Camera (sebbene riferita ad un procedimento di tipo bicamerale paritario, quindi non automaticamente applicabile a questo nuovo procedimento) prevede, come noto, che “I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli *emendamenti ad esse conseguenti* che fossero proposti alla Camera”. Sostanzialmente analoga sembra essere la formulazione del Regolamento del Senato, che all'art. 104 stabilisce che “Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino *in diretta correlazione* con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati.

La finalità di tali previsioni, e del principio del *nemine contradicente* che esse esprimono, sta, come è stato detto, nell'essere tali procedimenti “mere prosecuzioni di un procedimento legislativo già iniziato e già perfezionato (nelle fasi precedenti)”¹⁰. Ciò vale, a maggior ragione e a *fortiori*, per il tipo di procedimento che stiamo considerando: sebbene, come detto, dovrà essere il Regolamento della Camera a definire criteri di ammissibilità di nuovi emendamenti. Tuttavia appare evidente che la possibilità di presentare emendamenti in sede di “rilettura” non possa essere esclusa in assoluto: e ciò in quanto l'accoglimento di un

¹⁰ V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 586.

emendamento senatoriale potrebbe dare luogo a esigenze di integrazione (sia di carattere tecnico che di tipo più propriamente politico), ovvero di coerenza sistematica, e così via¹¹. E peraltro, è anche evidente che si tratta di una fase del procedimento legislativo strettamente correlata alla fase precedente, sì addirittura da far ritenere applicabile, come sopra accennato, il principio del *ne bis in idem* tra prima e seconda approvazione: dovrebbe quindi trattarsi di criteri che non potranno discostarsi di molto dalla previsione della necessità della “diretta correlazione” con gli emendamenti proposti dal Senato ed approvati dalla Camera¹².

Tornando ai criteri di ammissibilità degli emendamenti, anche ammesso che questi siano formulati dal Regolamento nei termini indicati, ciò non escluderebbe la possibilità per la Camera di approvare emendamenti tali da rendere la legge “nuova” rispetto a quella approvata in prima lettura e trasmessa al Senato: il che potrebbe aprire la dinamica già conosciuta relativamente alle leggi regionali sulla base del procedimento definito dall’art. 127 Cost. prima della riforma del 2001¹³. Qualora infatti la Camera approvasse il ddl con modifiche, si porrebbe la domanda se esso debba tornare al Senato per un nuovo esame (in quanto legge “nuova”, e sulla quale pertanto il Senato non si è ancora espresso). Qualora la Camera ritenesse di non trasmettere il testo al Senato (ritenendolo “non nuovo”, e in forza di una possibile interpretazione della previsione costituzionale che attribuisce alla Camera l’approvazione *definitiva*), non potrebbe escludersi un rinvio del Presidente della Repubblica e forse anche la richiesta di un giudizio di costituzionalità per vizio del procedimento.

Sarebbe pertanto opportuno, sebbene forse non risolutivo, che nel Regolamento della Camera venissero definiti con precisione i criteri (non soltanto per l’ammissibilità di emendamenti, come detto, ma anche) per stabilire in quali casi la legge riapprovata (con modifiche) sia da considerare “nuova” (magari utilizzando i criteri a suo tempo elaborati dalla Corte costituzionale per il controllo delle leggi regionali) e quindi da trasmettere di nuovo al Senato, rispetto ai casi in cui, al contrario, le modifiche introdotte in sede di riletture e che siano “in diretta correlazione” non appaiono tali da far ritenere “nuova” la legge approvata.

6. La promulgazione del Presidente della Repubblica e le conseguenze dell’eventuale rinvio

Analizziamo infine i profili connessi alla *promulgazione* da parte del Presidente della Repubblica.

¹¹ Anche secondo R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., pag. 8, “difficilmente si può escludere il potere della Camera, in sede di riesame, di modificare, anche in maniera consistente, il testo originariamente approvato”.

¹² Quest’ultimo punto richiederebbe un ulteriore approfondimento: gli eventuali emendamenti presentabili alla Camera dovrebbero essere correlati non tanto alle proposte del Senato, quanto alle proposte *accolte dalla Camera*; il che pone un ulteriore problema sui tempi di presentazione e conseguentemente sull’ammissibilità.

¹³ Da considerare altresì che tale problema sarebbe ancora più consistente nell’ipotesi di proposte di modifica approvate dal Senato *non nella forma di emendamenti*: il che costituisce ulteriore motivo per sconsigliare di seguire quest’ultima strada.

L'art. 74 primo comma stabilisce che il capo dello Stato "può con messaggio motivato *alle Camere* chiedere una nuova deliberazione": il messaggio dunque deve essere trasmesso ad entrambe le Camere, anche nell'ipotesi (sembra doversi intendere) delle leggi "monocamerali" di cui ci stiamo occupando. Le conseguenze di tale rinvio potrebbero (o dovrebbero?) essere tuttavia diverse a seconda che il Senato sia intervenuto o meno nel procedimento di approvazione della legge. Vediamo perché.

Nell'ipotesi di *leggi approvate senza intervento del Senato* (cioè mediante un procedimento nel quale il Senato non ha deliberato di intervenire, o nel quale non ha approvato con la maggioranza necessaria alcuna proposta di modifica), sembrerebbe logico e coerente che il rinvio sia riferito alla sola Camera, che è stata l'unica responsabile del testo rinviato dal Presidente. Il rinvio al Senato, previsto dal testo costituzionale, avrebbe quindi una funzione diversa da quello alla Camera, una funzione che potremmo definire "di comunicazione istituzionale", dato che il Senato non avrebbe alcun potere di reagire al rinvio presidenziale, esso il procedimento di competenza della Camera (che potrebbe anche decidere di abbandonare il ddl, ed il Senato non potrebbe far nulla).

Qualora la Camera, a seguito del rinvio, riapprovi il ddl (con o senza modifiche), si pone l'interrogativo del seguito di tale procedimento: in particolare, se il testo riapprovato debba essere trasmesso al Senato o debba invece essere direttamente inviato al Presidente della Repubblica per il tramite del Governo. A mio parere la trasmissione del Senato dovrebbe essere considerata necessaria nel caso in cui la riapprovazione avvenga su un testo modificato: in tal caso, infatti, la legge è sicuramente "nuova" e pertanto il Senato deve essere posto nella condizione di esercitare i propri poteri. Più incerto è il caso di riapprovazione senza modifiche, sebbene con la miglior dottrina si debba ritenere che a seguito di rinvio "vi è una completa novazione del procedimento legislativo in tutte le sue fasi costituzionali e non un semplice riesame delle parti 'attaccate dal messaggio presidenziale'¹⁴: dunque, anche in tale ipotesi, sembrerebbe necessario rispettare il procedimento di cui al terzo comma dell'art. 70.

Nella diversa ipotesi di *leggi approvate con intervento del Senato*, l'eventuale rinvio presidenziale dovrà essere destinato ad entrambe le Camere (come nell'ipotesi di leggi bicamerali), tuttavia – anche in questo caso - l'iniziativa per riavviare il procedimento è da ritenere in capo alla Camera dei deputati. Se infatti la Camera decide di non riesaminare il testo, o comunque di non approvarlo (o semplicemente non lo approva), al Senato non resta che il potere di attivare la procedura ex art. 71 secondo comma (procedimento legislativo su iniziativa Senato). Qualora invece la Camera riapprovi il testo rinviato dal Presidente della Repubblica, non vi sono dubbi circa la necessità di una trasmissione al Senato perché si rispetti il procedimento stabilito dall'art. 70 terzo comma, dato che sulle modifiche apportate il Senato deve essere messo nella possibilità di esercitare i propri poteri costituzionalmente attribuiti.

¹⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, pag. 380.

7. Le “varianti” del procedimento “ordinario”.

Non esamino per ragioni di spazio gli altri procedimenti legislativi introdotti dalla riforma costituzionale, neppure i due che costituiscono varianti del procedimento-tipo appena analizzato: quello per l’approvazione delle leggi di cui all’art. 117 quarto comma (procedimento disciplinato dal quarto comma dell’art. 70) e quello per l’approvazione dei disegni di legge di cui all’art. 81 quarto comma (procedimento disciplinato dal quinto comma dell’art. 70)¹⁵

Vorrei soltanto considerare un aspetto della procedura di cui al quarto comma, che continua a risultarmi assai oscuro¹⁶. Ad una prima impressione si potrebbe ritenere (e forse questa era la volontà del legislatore di riforma) che il procedimento in questione si differenzi dall’altro soltanto per le diverse maggioranze richieste (maggioranza assoluta sia al Senato che alla Camera): in realtà la formulazione utilizzata per tale comma induce a nutrire dubbi. Si stabilisce infatti, come noto, che “*la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato (...) solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti*”. Mi limito ad enunciare alcuni dubbi al riguardo

In primo luogo, se nel procedimento monocamerale “ordinario” vi sono dubbi circa l’ammissibilità di “proposte di revisione” approvate dal Senato *non nella forma di emendamenti* (come si è detto), mi pare che nell’ipotesi di cui al quarto comma dell’art. 70 tale opzione debba essere senz’altro esclusa, perché è stabilito che *la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato “solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti”*. *Quid iuris*, dunque, se la Camera non si pronuncia, o nell’ipotesi in cui sul voto (di “non conformazione”) della Camera non si raggiunga la maggioranza assoluta (ma soltanto quella semplice, ad esempio)? Secondo alcuni, la conseguenza dovrebbe essere l’abbandono del progetto di legge¹⁷ e quindi l’impossibilità di procedere alla promulgazione¹⁸: il che sarebbe coerente con la previsione di cui al comma precedente, per la quale “*la Camera si pronuncia in via definitiva*”. Tuttavia tale ultima previsione non è ripetuta per il procedimento di cui al quarto comma: il che potrebbe indurre ad una diversa interpretazione, e cioè che nel caso in cui la Camera “non si conformi” la proposta del Senato si deve intendere accolta e, di conseguenza, la legge modificata. Tanto più che la formulazione della disposizione sembra chiara: “*la Camera può non conformarsi (...) solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta*”. Se così fosse, sarebbe una differenza sostanziale e radicale rispetto al procedimento precedente: nel primo, la Camera deve votare

¹⁵ Si noti *per incidens* un altro aspetto di cattiva qualità: nel quarto comma ci si riferisce alle *leggi*, nel quinto ai *disegni di legge*: trattandosi di provvedimenti identici, quanto a stato dell’iter, o non è corretta la prima formulazione o non risulta corretta la seconda.

¹⁶ Rinvio a quanto scritto in E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 1/2015, pp. 203 ss.

¹⁷ Così M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l’8 agosto 2014*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pag. 13, nota 30.

¹⁸ A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni*, cit., pag. 3.

se accogliere le proposte del Senato, ed in mancanza di tale voto le proposte sono da considerare respinte; nel secondo, invece, sarebbe il contrario: soltanto un voto esplicito della Camera (a maggioranza assoluta) potrebbe impedire che le modifiche proposte dal Senato diventino definitive. Di conseguenza, se così fosse, le proposte del Senato dovranno essere approvate mediante emendamenti puntuali da inserire nel corpo della legge: non potranno cioè essere auspici o proposte, perché altrimenti non si potrebbe realizzare l'effetto voluto dalla disposizione.

Il secondo aspetto da esaminare riguarda il procedimento da seguire alla Camera nel caso di riesame a seguito di proposte approvate dal Senato. Se il voto della Camera su un emendamento proposto dal Senato è contrario a tale emendamento ma non ottiene la maggioranza assoluta, esso deve essere considerato respinto, oppure esso deve essere considerato accolto in quanto la maggioranza assoluta è richiesta soltanto sulla *votazione finale*? E se la votazione finale non ottiene la maggioranza assoluta ma soltanto quella relativa, che ne è del testo così approvato? Quest'ultimo problema si deve porre soltanto se il testo respinge (alcune o tutte del)le proposte del Senato, perché se le accogliesse (tutte, sembra di intendere) non è richiesta la maggioranza assoluta.

Come può facilmente osservarsi, dunque, i problemi che la riforma costituzionale pone al nuovo procedimento legislativo sono numerosi e complessi, e ad essi potrà essere data risposta in primo luogo in sede di riforma dei regolamenti parlamentari, e successivamente dalla prassi parlamentare, cui potrà essere offerto un contributo fondamentale da parte degli organi di garanzia. Considerando inoltre che la soluzione di tali problemi potrà incidere in misura significativa sul ruolo che il nuovo Senato sarà chiamato a svolgere (in ordine al procedimento legislativo e, di conseguenza, in merito al "peso" complessivo di tale ramo del Parlamento), le scelte che si compiranno avranno una valenza decisiva sul futuro assetto costituzionale.