

# Il tempo delle Riforme

*La Costituzione italiana  
secondo il progetto di revisione  
della XIV Legislatura*

*a cura di*  
Ida Nicotra





Copyright © MMVI  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 88-548-0598-X

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2006



---

*Un ringraziamento particolare va ai dottori Francesco Paterniti e Gianluca Belfiore per la preziosa collaborazione prestata nella revisione del lavoro.*

## INDICE

<b>Premessa</b>	
<i>Ida Nicotra</i> .....	13

### Introduzione

L'ampia modifica contenuta nella delibera approvata dai due Rami del Parlamento alla luce del rapporto tra potere costituente e potere di revisione costituzionale	
<i>Ida Nicotra</i> .....	15

## I.

### IL PARLAMENTO

Il nuovo bicameralismo imperfetto: le differenze tra le due Camere	
<i>Ida Nicotra</i> .....	19

#### 1. Il Senato federale della Repubblica

1.1 L'incerta configurazione delle funzioni di garanzia dell'interesse nazionale	
<i>Ida Nicotra</i> .....	22
1.2 Composizione del Senato e rappresentanza degli interessi territoriali: un percorso ancora incompiuto	
<i>Ida Nicotra</i> .....	29
1.3 Gli istituti di caratterizzazione territoriale del Senato	
<i>Ida Nicotra</i> .....	34

1.4 Le forme di raccordo tra Senato federale, Regioni ed Enti Locali <i>Gianluca Belfiore</i> .....	35
<b>2. La struttura del Parlamento</b>	
2.1 I Presidenti d'Assemblea parlamentare <i>Ida Nicotra</i> .....	39
2.2 I Regolamenti parlamentari <i>Ida Nicotra</i> .....	41
2.3 Opposizioni e minoranze parlamentari: ruolo e garanzie <i>Francesco Paterniti</i> .....	43
2.4 Ineleggibilità, incompatibilità e verifica dei poteri <i>Ida Nicotra</i> .....	45
2.5. Le Commissioni di inchiesta <i>Francesco Paterniti</i> .....	47
2.6. Il Parlamento in Seduta Comune e l'Assemblea della Repubblica (rinvio) <i>Ida Nicotra</i> .....	48
<b>3. Tipologie di leggi e competenze delle Camere</b> <i>Francesco Paterniti</i>	
3.1 Le diverse tipologie di legge previste dall'art. 70 Cost. ....	49
3.1.1 Leggi a competenza prevalente di un ramo del Parlamento (o eventualmente bicamerali) .....	50
3.1.2 Strumenti di raccordo tra l'indirizzo politico governativo e le attribuzioni legislative del Senato federale .....	52
3.1.3 <i>Segue</i> : I procedimenti prevalentemente monocamerali relativi alla conversione dei decreti legge .....	56
3.1.4 Leggi necessariamente bicamerali (o a competenza bipartita) .....	57
3.1.5 La soluzione dei conflitti di competenza tra le due Camere inerenti all'esercizio della funzione legislativa .....	60

<b>4. Il procedimento di formazione della legge e degli atti con forza di legge</b>	
<i>Francesco Paterniti</i>	
4.1. L'iniziativa legislativa .....	64
4.2 La fase costitutiva: i differenti procedimenti di approvazione della legge .....	68
4.3 Novità relative ai decreti con forza di legge: approvazione di leggi delega e decreti legislativi .....	70
4.3.1 <i>Segue</i> : leggi di conversione dei decreti legge e leggi di sanatoria dei decreti non convertiti .....	71
<b>5. Il Parlamentare</b>	
<i>Francesco Paterniti</i>	
5.1 Rappresentanza e rappresentatività del parlamentare alla luce del rinnovato art. 67 Cost. ....	73
5.2 <i>Segue</i> : i "nuovi" vincoli di mandato del parlamentare .....	75
5.3 La indennità del parlamentare .....	76

## II.

### IL GOVERNO

*Giovanna Majorana*

1. Dal parlamentarismo alla forma di governo neoparlamentare ....	77
2. La formazione del Governo .....	81
3. Il rapporto di fiducia con la Camera politica .....	83
4. La reazione della Camera politica ad alcune ipotesi di scioglimento .....	86
5. Il meccanismo "anti-ribaltone" .....	87
6. Il Primo Ministro .....	89
7. Il ruolo del Governo nell'attività legislativa .....	93

**III.**  
**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**  
*Guido Galipò*

1. Elezione e durata in carica .....	95
2. Le attribuzioni .....	97
3. I rapporti con il Governo .....	103
4. Lo scioglimento della Camera dei Deputati .....	105
5. Impedimento e supplenza .....	109

**IV.**  
**NOVITÀ IN MATERIA DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**  
**E MAGISTRATURA**  
*Giovanna Majorana*

1. Le Autorità indipendenti .....	111
2. Il Consiglio Superiore della Magistratura .....	111

**V.**  
**LE AUTONOMIE TERRITORIALI**  
**NEL NUOVO IMPIANTO COSTITUZIONALE**

<b>1. I principi guida del rinnovato assetto autonomistico</b>	
1.1 Sussidiarietà e leale collaborazione <i>Gianluca Belfiore</i> .....	113
1.2 Unità e indivisibilità nella Repubblica delle autonomie <i>Felice Giuffrè</i> .....	119
<b>2. La potestà legislativa regionale</b>	
2.1 I limiti <i>Francesco Paterniti</i> .....	122

2.2	Interessi unitari e competenze legislative	
	<i>Felice Giuffrè</i> .....	123
2.3	La reintroduzione dell'interesse nazionale	
	<i>Felice Giuffrè</i> .....	126
2.4	Il potere sostitutivo	
	<i>Felice Giuffrè</i> .....	128
2.5	Il controllo di merito sulle leggi regionali	
	<i>Felice Giuffrè</i> .....	129
<b>3.</b>	<b>Regioni e autonomie locali</b>	
3.1	La forma di governo regionale	
	<i>Giovanna Majorana</i> .....	135
3.2	Gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale	
	<i>Giovanna Majorana</i> .....	136
3.3	La formazione di nuove Regioni	
	<i>Giovanna Majorana</i> .....	137
3.4	Le Città Metropolitane.	
	<i>Gianluca Belfiore</i> .....	137
<b>4.</b>	<b>I "luoghi" della leale collaborazione e della sussidiarietà</b>	
	<i>Gianluca Belfiore</i>	
4.1	Premessa .....	141
4.2	Il Sistema delle Conferenze .....	141

## VI.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1.	Composizione dell'Organo e <i>status</i> dei giudici	
	<i>Ida Nicotra</i> .....	153
2.	Garanzie per le autonomie locali: l'accesso alla Corte	
	<i>Gianluca Belfiore</i> .....	157

**VII.****IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE***Ida Nicotra*

1. La rivisitazione dell'istituto del *referendum* costituzionale ..... 161

**La Parte II della Costituzione prima e dopo la Riforma:**

- Testi a confronto** ..... 163

### 2.3 *Opposizioni e minoranze parlamentari: ruolo e garanzie*

La questione del ruolo delle opposizioni parlamentari ha cominciato a manifestarsi in tutta la sua rilevanza a partire dalla riforma elettorale degli anni novanta che ha introdotto un sistema di tipo maggioritario. Quest'ultimo, infatti, caratterizzandosi per l'aggregazione di coalizioni politiche ben definite già prima delle elezioni, ha posto il problema del ruolo e delle garanzie da riconoscere alla coalizione uscita sconfitta dalla tornata elettorale. Alla luce di ciò, nella scorsa legislatura, numerose sono state le proposte di legge tendenti a istituzionalizzare il ruolo e le funzioni dell'opposizione.

L'attualità di questa tematica si è accentuata in seguito all'introduzione dell'impostazione maggioritaria nell'assetto costituzionale delineato dal progetto di revisione. Infatti, essendo stati accresciuti i poteri e l'incisività del Governo e della sua maggioranza politica, non potevano non riconoscersi contestualmente alcune garanzie anche per l'opposizione. Tutto ciò premesso, però, è da sottolineare che il ruolo dell'opposizione va differentemente analizzato a seconda che ci si trovi di fronte a una "opposizione istituzione" ovvero a una "opposizione funzione" (G. DE VERGOTTINI).

La prima, trova la sua più completa realizzazione nel sistema britannico, incentrato sulla concezione competitiva del parlamentarismo. Nell'ottica bipolare dell'alternanza tra due schieramenti, il ruolo dell'opposizione sarebbe quello di elaborare una proposta politica alternativa a quella di governo. In questo modo, gli elettori sarebbero messi nelle condizioni di valutare, da un lato, l'operato di chi ha governato, dall'altro, i differenti programmi dell'opposizione. Nella seconda delle accezioni evidenziate, notevolmente diverso appare il ruolo dell'opposizione. Laddove la bipolarizzazione non si presenta ben radicata, infatti, le dinamiche politiche non riescono a svilupparsi nell'ottica della rotazione tra maggioranza e opposizione. In questo caso, non presentandosi come uno schieramento coeso e alternativo alla maggioranza di governo, l'opposizione risulta costituita da un insieme eterogeneo di forze politiche minoritarie. Ne consegue, quindi, che

non può più parlarsi di "opposizione" ma di "opposizioni", alle quali è attribuito il compito di moderare e criticare l'indirizzo governativo al fine di migliorare le decisioni della maggioranza politica.

Come è stato evidenziato, il progetto di revisione, pur riconoscendo alcune garanzie, non delinea in maniera nitida il ruolo e le funzioni delle opposizioni parlamentari (G. PITRUZZELLA). A tal riguardo, infatti, bisogna notare come in più disposizioni il rinnovato Testo costituzionale faccia riferimento alle "opposizioni", immaginando quindi la presenza di più formazioni politiche di minoranza all'interno della Camera. Non sembra, in questo senso, che venga istituzionalizzata la funzione di un'opposizione alternativa alla compagine governativa, sulla scorta del modello anglosassone. A fronte del potenziamento dei poteri del Governo, infatti, la generica garanzia riservata alle opposizioni presenti alla Camera dei deputati (art. 64, co. 4) appare, più che altro, come un contrappeso volto a equilibrare complessivamente il sistema.

Nell'ottica sopra chiarita, il rinnovato testo costituzionale riconosce delle specifiche attribuzioni in favore delle opposizioni. Al quarto comma dell'art. 64, infatti, riserva a deputati appartenenti a gruppi di opposizione la Presidenza di alcune commissioni o giunte o, comunque, di organismi interni cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia. Ulteriormente, la previsione del secondo comma dell'art. 82, riserva a deputati appartenenti a gruppi di opposizione la Presidenza delle Commissioni di inchiesta istituite dalla Camera dei deputati. Infine, al quinto comma dell'art. 72, viene garantito alle opposizioni il diritto di poter inserire loro proposte di legge nell'ordine del giorno dei lavori camerali.

Merita infine di essere evidenziato che, in più disposizioni del rinnovato Testo costituzionale, si fa riferimento, da un lato, alle "opposizioni" presenti nella Camera dei deputati, dall'altro, alle "minoranze" presenti nel Senato federale della Repubblica. Tale diversificazione, come è di tutta evidenza, rappresenta le funzioni profondamente differenti che il legislatore di revisione ha voluto attribuire alle due Camere. In questo senso, infatti, essendo la Camera dei deputati l'assemblea politica, è stato immaginato che in essa le ragioni della mag-

gioranza si confronteranno con quelle delle opposizioni. Diversamente, nel Senato federale, pensato come la sede di rappresentazione degli interessi territoriali, non dovrebbero confrontarsi posizioni politiche precostituite, cosicché di volta in volta — a seconda delle materie oggetto di deliberazioni — potrebbero formarsi maggioranze diverse e trasversali, cui si contrapporranno minoranze altrettanto eterogenee. In quest'ottica, il quinto comma dell'art. 64 prevede una generica garanzia anche per i diritti delle minoranze del Senato.

#### 2.4 Ineleggibilità, incompatibilità e verifica dei poteri

Con riguardo alle ineleggibilità e alle incompatibilità, l'art. 65 si limita a innovare la disciplina attualmente esistente soltanto nella parte in cui si richiede che sia la legge, approvata secondo il nuovo procedimento bicamerale, *ex art. 70, co. 3*, a determinare i casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di deputato o senatore.

Di maggior interesse è la rivisitazione dell'istituto della verifica dei poteri. L'art. 66 ridisegna una disciplina in materia di contenzioso politico elettorale che sembra disattendere l'esigenza di un qualche cambiamento preordinato a una effettiva tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte nell'accertamento dei titoli di ammissione. Alla prima parte della disposizione, che resta immutata laddove afferma che «ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità», si aggiunge una ulteriore preposizione che, oltre a rinviare ai regolamenti camerale per ciò che concerne i termini per la definizione del giudizio, individua una procedura per lo svolgimento del contenzioso elettorale dinanzi alle Camere.

Più nel dettaglio, si prevede che «l'insussistenza dei titoli o la sussistenza delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari proclamati sono accertate con deliberazione adottata dalla Camera di appartenenza a maggioranza dei propri componenti». Il generico richiamo al *Plenum*, e l'assenza di ogni riferimento all'organo camerale previsto nei regolamenti, la c.d. Giunta per le elezioni, se per un verso, conferisce la titolarità a disciplinare, in via esclusiva, la

Al riguardo, cfr. l'art. 41 della Costituzione della Repubblica federale tedesca secondo cui «contro la decisione del Bundestag sulla verifica dei poteri è ammesso il ricorso al Tribunale Costituzionale Federale».

### 2.5 *Le Commissioni di inchiesta*

Nell'ambito delle numerose innovazioni introdotte dal progetto di revisione, con particolare riferimento alle funzioni delle Camere, meritano di essere esaminate anche quelle che hanno interessato le Commissioni di inchiesta.

A tale riguardo, bisogna dire che la previsione dell'art. 82 è stata innovata solo in parte. Pur tuttavia, anche le previsioni rimaste immutate hanno assunto un diverso significato alla luce delle complessive modifiche apportate al sistema costituzionale. Non ha subito cambiamenti il primo comma dell'art. 82, ove si prevede il potere di entrambe le Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Tuttavia, adesso, il "pubblico interesse", posto alla base dell'attivazione di un'inchiesta, dovrà essere valutato da ciascuna Assemblea all'interno dei propri ambiti di competenza.

Specifiche novità, invece, sono state introdotte con riguardo ai poteri delle Commissioni in questione. Differentemente dal vecchio Testo, infatti, non tutte le Commissioni di inchiesta potranno agire con gli stessi poteri ed entro gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria. Tale caratteristica è adesso riservata unicamente alle Commissioni istituite dalla Camera dei deputati ovvero a quelle istituite dalle due Camere con legge bicamerale, ai sensi del terzo comma dell'art. 70. La previsione costituzionale, in definitiva, decretando l'impossibilità per il Senato di svolgere inchieste con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, relega il potere di inchiesta di tale Assemblea a una mera indagine conoscitiva attivabile da qualsiasi commissione permanente (V. LIPPOLIS). La Camera territoriale, quindi, se vorrà dotare la Commissione dei poteri dell'autorità giudiziaria, dovrà attivare il procedimento bicamerale previsto dall'art. 70, co. 3. Com'è di tutta evidenza, però, in questo caso sarà determinante ottenere anche il consenso della Camera politica.

Meno significativa di quanto possa sembrare a una prima lettura appare, invece, l'ultima previsione del secondo comma dell'art. 82, secondo la quale il Presidente delle Commissioni d'inchiesta istituite dalla Camera dovrà essere scelto tra i deputati appartenenti a gruppi di opposizione. La riserva della presidenza all'opposizione, sicuramente, può essere letta come una garanzia finalizzata a evitare che la maggioranza politica, con abusi o distorsioni dell'attività di indagine, possa indebitamente danneggiare le opposizioni parlamentari. Nella sostanza, però, perché si possa istituire una Commissione di inchiesta è tutt'ora necessario che ci sia, in questo senso, una determinazione della maggioranza politica. Non sembra, quindi, che possa essere superata quell'impostazione iniziale tendente a riconoscere nell'inchiesta, comunque, uno "strumento della maggioranza" (A. PACE).

#### *2.6 Il Parlamento in Seduta Comune e l'Assemblea della Repubblica (rinvio)*

Le funzioni attualmente demandate al Parlamento in seduta comune rimangono affidate alle due Camere che le svolgono separatamente, tranne per l'elezione del Capo dello Stato, attribuita alla c.d. Assemblea della Repubblica. Il nuovo organismo, presieduto dal Presidente della Camera dei Deputati, è costituito dai componenti delle due Camere, dai Presidenti delle giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e dai delegati eletti dal Consiglio o dall'Assemblea regionale. Per il Trentino Alto Adige ciascun Consiglio provinciale elegge un delegato. Inoltre, ciascun Consiglio o Assemblea regionale elegge un numero ulteriore di delegati in ragione di uno per ogni milione di abitanti nella Regione, in modo che sia assicurata comunque la rappresentanza delle minoranze (art. 83, su cui v. § III-1).

Al Parlamento riunito residua la competenza relativa all'annullamento della legge regionale lesiva dell'interesse nazionale (art. 127, 2° co., v. § V-2.5).

### 3. Tipologie di leggi e competenze delle Camere

#### 3.1 *Le diverse tipologie di legge previste dall'art. 70 Cost.*

Grande parte dei commentatori, in occasione della revisione costituzionale del 2001, individuaronò nella nuova ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni (art. 117, commi 2, 3 e 4) uno degli elementi di novità maggiormente significativi del rinnovato Testo costituzionale. L'attuale progetto di revisione, acquisita la suddivisione in senso verticale tra Stato e Regioni, ha inteso rimodulare il riparto delle competenze legislative anche sul piano orizzontale, vale a dire a livello infra-parlamentare. Per far ciò, il bicameralismo perfetto, originariamente previsto dalla Costituzione repubblicana, necessitava di un ripensamento. È in questo senso che sembra di potersi cogliere uno degli elementi più significativi e caratterizzanti la rinnovata articolazione parlamentare, basata su un bicameralismo imperfetto.

Le radicali modifiche apportate alla composizione e alle competenze delle due Camere hanno interessato, in primo luogo, il procedimento di formazione della legge, adesso legato non più solo alla rappresentanza politica ma anche a quella territoriale (S. MANGIAMELI). Volendo riprendere il citato parallelismo tra ripartizione delle competenze legislative sul piano verticale e su quello orizzontale, in via di prima approssimazione, potremmo evidenziare come, nell'ultimo progetto di revisione costituzionale, le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2) sono state assegnate prevalentemente alla competenza legislativa della Camera dei deputati, mentre, la determinazione dei principi fondamentali riguardanti le materie di potestà concorrente (art. 117, co. 3) è stata attribuita prevalentemente alla competenza legislativa del Senato federale della Repubblica.

Come evidenziato, però, la ripartizione sopra tratteggiata è frutto di una eccessiva semplificazione. Cosicché, appare necessario soffermarsi in modo maggiormente dettagliato sulle differenti tipologie di leggi e, conseguentemente, sulle articolazioni dei vari procedimenti di formazione che le riguardano.

### 3.1.1 Leggi a competenza prevalente di un ramo del Parlamento (o eventualmente bicamerali)

Nell'ambito del rinnovato art. 70 Cost. la prima tipologia di leggi evidenziata è quella la cui approvazione è attribuita alla competenza prevalente di una delle due Camere. Il primo comma di tale articolo, in tal senso, prevede la competenza della Camera dei deputati a esaminare e approvare i disegni di legge riguardanti le materie elencate nell'art. 117, co. 2.

Alle materie così individuate, ulteriormente, bisogna aggiungerne altre, assegnate alla competenza della Camera da specifiche disposizioni costituzionali, quali, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (art. 80), i disegni di legge attinenti ai bilanci e al rendiconto consuntivo dello Stato (art. 81), leggi relative all'ordinamento degli enti di autonomia funzionale (art. 118, co. 6).

Entro trenta giorni dalla avvenuta deliberazione della Camera, il Senato federale della Repubblica potrà proporre delle modifiche ai disegni di legge risultanti dall'approvazione dell'altro ramo del Parlamento. Resta fermo, però, in capo alla Camera dei deputati il potere di pronunciarsi in via definitiva anche sulle modifiche proposte dal Senato che, quindi, potranno anche non essere accolte nel testo finale della legge.

Il secondo comma dell'art. 70, all'inverso, si sofferma sulla competenza legislativa prevalente del Senato federale della Repubblica, riferendola ai disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, co. 3, Cost.

Come già detto, inoltre, l'art. 65, co. 5, prevede che — nei termini che saranno precisati dal futuro regolamento del Senato — prima di pronunciarsi sui disegni di legge, il Senato federale dovrà acquisire il parere dei Consigli regionali e di quelli delle Province autonome. Le stesse Assemblee territoriali, prima di inoltrare il menzionato parere, dovranno consultarsi con il Consiglio delle autonomie locali. Com'è

di tutta evidenza, in questo modo, la previsione costituzionale sottolinea il legame territoriale del Senato.

Esauriti i menzionati passaggi, idonei a permettere che le delibere avvengano nella consapevolezza delle esigenze territoriali, il Senato federale potrà deliberare in ordine ai disegni di legge assegnati alla sua competenza prevalente dal secondo comma dell'art. 72. La Camera dei deputati, entro trenta giorni dalla deliberazione del Senato, potrà proporre delle modifiche, sulle quali, però, spetterà allo stesso Senato di decidere in via definitiva. A tale riguardo, merita di essere evidenziato come la previsione dell'art. 70, co.2, e, in particolare, la competenza ivi prevista in favore del Senato federale, è stata oggetto di non poche critiche. Numerosi esponenti della dottrina, infatti, hanno ravvisato l'illogicità derivante dall'aver attribuito alla Camera rappresentativa degli interessi territoriali il compito di poter determinare, in modo pressoché esclusivo, i principi fondamentali e unitari relativi alle materie assegnate alla potestà legislativa concorrente (C. FUSARO, I. NICOTRA, M. VOLPI).

I procedimenti in questione, come evidenziato, radicano alternativamente in capo all'uno o all'altro ramo del Parlamento una competenza preponderante in ordine alla deliberazione finale, tanto da poter ritenere fortemente compromesso il "principio della reciproca collaborazione" tra le due Camere (S. STAMMATI). L'eventuale "variante bicamerale", infatti, permetterebbe alla Camera "debole" di avanzare una semplice *proposta di modifica* che, in altre parole, si concretizzerà in un contributo di mera riflessione, visto che comunque la decisione finale spetterà alla Camera cui è attribuita la competenza prevalente. A ciò si aggiunga che il coinvolgimento del ramo "debole" del Parlamento è previsto come un passaggio solamente eventuale, dato che a tale Camera è riconosciuta la facoltà e non l'obbligo di avanzare degli emendamenti.

Come sopra chiarito, le possibili modifiche proponibili dalle Camere a competenza "marginale" potranno essere avanzate nei trenta giorni successivi alla approvazione del testo da parte della Camera "prevalente". La previsione costituzionale in questione, però, attribuendo impersonalmente al Senato federale (co. 1) o alla Camera dei

deputati (co. 2) tale possibilità di inoltrare delle proposte di emendamento, non chiarisce in maniera sufficientemente nitida chi, all'interno delle due Assemblee, potrà attivarsi affinché venga inserita all'ordine dei lavori camerali l'analisi del disegno di legge deliberato dall'altro ramo del Parlamento. Spetterà, quindi, ai regolamenti delle due Camere individuare i soggetti legittimati. In questo caso, comunque, pare di poter avanzare l'ipotesi che un ruolo in qualche modo incisivo dovrà essere riconosciuto alle opposizioni e alle minoranze presenti, rispettivamente, nella Camera dei deputati e nel Senato federale della Repubblica.

La considerazione sopra riportata potrebbe essere avvalorata dal fatto che il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato in prima battuta aveva previsto che, per attivare l'intervento della Camera "debole", sarebbe bastata una richiesta avanzata dai due quinti dei componenti di tale Assemblea. A ulteriore conferma di quanto sostenuto si consideri l'esplicito rilievo attribuito a opposizioni e minoranze parlamentari nel corpo del rinnovato Testo costituzionale (cfr. § I-2.3).

### 3.1.2 Strumenti di raccordo tra l'indirizzo politico governativo e le attribuzioni legislative del Senato federale

L'analisi fin qui condotta sui due procedimenti prevalentemente monocamerali, delineati dai primi due commi dell'art. 70, potrebbe far credere che il legislatore di revisione costituzionale abbia voluto delineare un parallelismo perfetto sebbene disuguale tra i due rami del Parlamento. *Perfetto*, poiché in capo a entrambe le Camere viene radicata una competenza legislativa prevalente rispetto a quella dell'altra; *disuguale*, perché comunque alle due Assemblee vengono riconosciuti differenti ambiti materiali di competenza.

Se, però, si fosse optato per una distribuzione parallela delle competenze, nei termini sopra chiariti, sarebbero state ignorate le profonde diversità strutturali delineate tra le due Camere dal progetto di revisione. In tal senso, è in primo luogo da considerare che, sulla base del

nuovo bicameralismo imperfetto, il vincolo di responsabilità politica intercorre unicamente tra il Governo e la Camera dei deputati. Per il Senato federale della Repubblica, diversamente immaginato quale sede di rappresentazione degli interessi territoriali, viene privilegiato il rapporto con le Regioni. Allo stesso Senato, infatti, è affidato il compito di redigere — nelle materie di legislazione concorrente — i principi legislativi fondamentali, nel rispetto dei quali, successivamente, le singole Regioni dovranno adottare le normative di dettaglio.

Pur spettando al Senato federale il potere di legiferare sui principi delle materie di cui all'art. 117, co. 3, non si può però escludere che in quelle stesse materie l'Esecutivo rinvenga dei settori fondamentali per la realizzazione del suo programma di governo. A tal fine, onde evitare un circuito legislativo autoreferenziale tra Senato federale e Regioni (S. STAMMATI), il legislatore di revisione costituzionale ha predisposto, nei commi 4 e 5 dell'art. 70, un procedimento capace di garantire le ragioni e gli indirizzi programmatici del Governo anche in quelle materie assegnate alla competenza del Senato federale. In tal senso, il quarto comma dell'art. 70 prevede che, nei disegni di legge attribuiti alla competenza prevalente del Senato (art. 70, co. 2), «qualora il Governo ritenga che proprie modifiche a tale disegno di legge siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla Camera dei deputati ovvero per le finalità di cui all'art. 120, co. 2, il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il Primo ministro a esporne le motivazioni al Senato, che decide entro trenta giorni». La stessa disposizione, però, prosegue prevedendo che «se tali modifiche non sono accolte dal Senato, il disegno di legge è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte». Ulteriormente, a conclusione di tale procedimento, il quinto comma dello stesso art. 70 chiarisce che l'autorizzazione del Presidente della Repubblica, prevista dal comma precedente, può avere a oggetto esclusivamente quelle modifiche che, proposte dal Governo e approvate dalla Camera dei deputati, siano state inserite nel corpo di emendamenti avanzati dalla stessa Camera e relativi al testo deliberato in prima battuta dal Senato federale, ai sensi dell'art. 70, co. 2.

Attraverso la procedura sopra descritta, una legge — originariamente di competenza prevalente del Senato federale — può essere attribuita alla competenza prevalente della Camera dei deputati. Quest'ultima, però, ove chiamata in causa, sarà tenuta ad approvarla con una maggioranza qualificata (maggioranza assoluta dei suoi componenti).

Il procedimento sopra descritto e, conseguentemente, il potere che con esso viene attribuito all'Esecutivo, non ha mancato di suscitare posizioni critiche di parte della dottrina (L. CARLASSARE, S. STAMMATI). In questo senso, infatti, è stata evidenziata l'inopportunità che la distribuzione orizzontale delle competenze legislative possa essere derogata dall'intervento di un potere — il Governo — esterno rispetto al Parlamento. È opportuno evidenziare, però, che nell'*iter* procedurale disciplinato dai commi 4 e 5 dell'art. 70, sembra di poter rinvenire uno "strumento di raccordo funzionale" tra la forma di governo e il tipo di Stato prospettati dal progetto di revisione costituzionale. Quest'ultimo, come è noto, innovando tanto l'una quanto l'altro, delinea una "forma di governo del Primo ministro" a tendenza neo-parlamentare e uno Stato di tipo federale. Cosicché, se non si fosse introdotto un anello di collegamento, capace di coniugare le esigenze della nuova forma di governo con il rafforzamento dell'articolazione territoriale del potere, si sarebbe rischiato di compromettere la funzionalità di entrambi. La possibilità di intervento attribuita all'Esecutivo dai commi 4 e 5 dell'art. 70, essendo finalizzata a garantire la realizzabilità del programma politico di quest'ultimo, sembrerebbe uno strumento idoneo a scongiurare uno sbilanciamento delle dinamiche politiche in chiave eccessivamente regionalista. In questo modo, quindi, si è voluto evitare di rendere i percorsi decisionali del Senato federale indifferenti alle esigenze unitarie di competenza della politica nazionale.

Inoltre, il potere governativo prima descritto, atto a sollecitare — in determinati casi — l'avocazione in favore della Camera della potestà legislativa attribuita al Senato federale, permetterebbe di superare un ulteriore pericolo. È stato evidenziato, infatti, che nell'ambito della rinnovata organizzazione parlamentare — basata sul bicamera-

lismo imperfetto — verrebbe meno la contestualità dell'elezione delle due Camere. Cosicché, sebbene il Senato federale dovrebbe comporsi di una rappresentanza portatrice di interessi marcatamente territoriali, potrebbe accadere che la maggior parte dei suoi componenti si collochi su posizioni politiche contrapposte rispetto a quelle delle formazioni di maggioranza della Camera dei deputati e, conseguentemente, dello stesso Governo (A. BARBERA, S. CECCANTI, V. LIPPOLIS). Nel procedimento sopra evidenziato, quindi, pare di poter rinvenire uno strumento idoneo a evitare che l'acuirsi della contrapposizione tra i due rami del Parlamento possa arrivare a bloccare la realizzazione del programma politico governativo.

Nell'ambito della procedura descritta dai commi 4 e 5 dell'art. 70, pare opportuno soffermarsi sulla centralità del ruolo assegnato al Presidente della Repubblica. A quest'ultimo, infatti, è assegnato il compito di verificare l'esistenza dei "presupposti costituzionali" legittimanti l'intervento del Governo.

Bisogna ricordare che la disposizione in questione circoscrive i "presupposti costituzionali", che permettono l'attivazione dei percorsi di garanzia riconosciuti all'Esecutivo, a due sole ipotesi tassative. In primo luogo, che le modifiche che il Governo intenda apportare al disegno di legge approvato dal Senato federale appaiano essenziali per l'attuazione del suo programma politico approvato dalla Camera dei deputati. In secondo luogo, che le stesse modifiche siano preordinate al raggiungimento delle finalità di cui all'art. 120, co. 2, Cost. (e cioè a salvaguardare il «rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria»; oppure a evitare un «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica»; oppure ad assicurare, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». V. oltre § V-2.2).

Lo stesso Presidente della Repubblica, accertata la sussistenza di tali "presupposti costituzionali", deciderà se autorizzare o meno il Governo a illustrare al Senato le sue ragioni e, se del caso, a trasfe-

rire alla Camera dei deputati la competenza a pronunciarsi sul disegno di legge.

La posizione attribuita al Capo dello Stato nell'ambito di tale procedimento è stata oggetto di non poche perplessità. Da più parti, infatti, è stato evidenziato come il potere di verificare la coesistenzialità tra le modifiche invocate dal Governo e il programma dello stesso Esecutivo, permetterebbe al Presidente della Repubblica di esercitare un ruolo marcatamente politico. Seppur l'obiezione non appaia del tutto infondata, sembrerebbe più opportuno valutare l'essenza del possibile intervento presidenziale da un diverso punto di vista. Se, infatti, il Governo potesse arbitrariamente decidere come e quando spogliare il Senato delle sue attribuzioni legislative, il complessivo equilibrio della riforma costituzionale risulterebbe fortemente compromesso. In quest'ottica, quindi, il compito affidato al Presidente della Repubblica — peraltro strettamente circoscritto a ipotesi tassative — appare la migliore forma di razionalizzazione del sistema, idonea, in quanto tale, a garantire, tanto, la realizzabilità del programma governativo, quanto, le attribuzioni legislative della Camera territoriale.

### 3.1.3 Segue: I procedimenti prevalentemente monocamerali relativi alla conversione dei decreti legge

I primi due commi dell'art. 70, prevedono l'utilizzazione dei procedimenti prevalentemente monocamerali anche nel caso in cui oggetto delle rispettive deliberazione della Camera o del Senato federale siano i disegni di legge di conversione dei decreti legge. In questo caso, però, i termini ordinariamente previsti per tali *iter* di approvazione sono ridotti alla metà.

È di tutta evidenza che, nell'ipotesi sopra descritta, la Camera dei deputati e il Senato federale saranno alternativamente chiamati a convertire i decreti legge adottati dal Governo nelle materie di competenza, rispettivamente, dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento. Se però si considera che, come è ben noto, l'Esecutivo adotta tali decre-

ti "sotto la sua responsabilità" (in primo luogo quella politica), ci si renderà presto conto che la valutazione cui saranno chiamate le due Camere in sede di conversione non può essere valutata sotto la stessa prospettiva. È stato infatti più volte chiarito come, con l'introduzione del bicameralismo imperfetto, solo la Camera dei deputati sarà collegata al Governo, e al suo indirizzo politico, dalla relazione fiduciaria. Il Senato federale, diversamente, rimarrà slegato da qualsivoglia vincolo politico con l'Esecutivo. Cosicché, potrebbe facilmente verificarsi l'ipotesi che proprio la Camera territoriale ostacoli o impedisca la conversione di tali decreti (S. STAMMATI).

L'aver comunque attribuito al Senato il potere di esaminare i decreti legge dell'Esecutivo non pare possa, concretamente, minare l'efficacia dell'azione di governo. Quest'ultimo organo, infatti, ove rinvenga nella disciplina introdotta con la decretazione d'urgenza uno dei passaggi essenziali per l'attuazione del suo programma, potrà attivare il procedimento di garanzia esaminato nel precedente paragrafo.

### 3.1.4 Leggi necessariamente bicamerali (o a competenza bipartita)

Accanto alla competenze legislativa prevalentemente monocamerale, analizzata in precedenza, l'art. 70, co. 3, predispone una ulteriore tipologia di leggi statali: le leggi necessariamente bicamerali. È, infatti, previsto che la funzione legislativa dello Stato deve essere esercitata collettivamente dalle due Camere nelle materie esplicitamente elencate nella disposizione in questione, nonché in tutte quelle altre in cui la Costituzione rinvia espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica.

Le materie che in questo modo dovranno essere disciplinate da una legge necessariamente bicamerale sono le seguenti:

- determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore (art. 65, co. 1);
- determinazione delle indennità spettanti ai membri delle Camere (art. 68, co. 1);

- deliberazione dello stato di guerra (art. 78);
- concessione dell'amnistia e dell'indulto (art. 79);
- istituzione di Commissioni di inchiesta dotate degli stessi poteri e delle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (art. 82, co. 2);
- istituzione di apposite Autorità indipendenti (art. 98-bis, co. 1);
- determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett m);
- legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; ordinamento della Capitale (art. 117, co. 2, lett p);
- sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica;
- partecipazione di Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario e il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza (art. 117, co. 5);
- accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, che le Regioni possono concludere nelle materie di propria competenza (art. 117, co. 9);
- attribuzione a Comuni, Province e Città metropolitane della titolarità di funzioni amministrative (art. 118, co. 2);
- istituzione della Conferenza Stato-Regioni e di altre Conferenze fra lo Stato e gli enti territoriali minori (art. 118, co. 3);
- disciplina di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie indicate dall'art. 118, co. 5;
- agevolazione dell'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli Comuni e di quelli situati nelle zone montane, e attribuzione a tali forme associative della medesima autonomia riconosciuta ai Comuni (art. 118, co. 7);
- federalismo fiscale (art. 119);
- poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, co. 2);
- principi fondamentali relativi ai sistemi elettorali regionali (art. 122, co. 1);
- ordinamento relativo agli organi regionali di giustizia amministrativa di primo grado (art. 125);
- promozione del coordinamento tra il Senato federale e i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni (art. 127-ter, co. 1);
- distaccamento di Province e Comuni da una Regione e aggregazione a un'altra (art. 132, co. 2);
- istituzione di Città metropolitane nell'ambito di una Regione, mutamento delle circoscrizioni provinciali e istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione (art. 133, co. 1 e 2);

La nuova funzione legislativa di tipo bicamerale, tuttavia, sembrerebbe volersi discostare dalle dinamiche proprie del precedente schema di bicameralismo perfetto. Il vecchio modello parlamentare, infatti, prevedendo la necessità che un disegno di legge fosse approvato dalle due Camere nel medesimo testo, aveva dato luogo al ben noto fenomeno delle c.d. "navette". La proposta di legge, in altre parole, nel caso in cui avesse subito delle modifiche in seguito all'esame di una delle due Assemblee parlamentari, era destinata a transitare da una Camera all'altra — appunto come una navetta — fintantoché i due rami del Parlamento non l'avessero approvata nel medesimo testo.

Il progetto di revisione costituzionale, al terzo comma dell'art. 70, prevede una procedura differente. Nel caso in cui un disegno di legge non sia approvato dalle due Camere nel medesimo testo, infatti, i Presidenti dei due rami parlamentari possono convocare, d'intesa tra di loro, una Commissione che potremmo definire di conciliazione. Questo organismo, composto da trenta deputati e trenta senatori, secondo il criterio della proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere, avrà il compito di proporre un "testo unificato" da sottoporre al voto finale delle due Assemblee. Gli stessi Presidenti delle due Camere, inoltre, dovranno stabilire i termini per l'elaborazione del testo e per le votazioni delle due Assemblee.

La procedura descritta dall'art. 70, co. 3, a ben vedere, risulta meno nitida di quanto possa apparire a una prima analisi. La citata previsione costituzionale, infatti, non specifica quando si possa convocare la "Commissione di conciliazione". Se, cioè, tale organismo debba essere riunito subito dopo la prima e discorde lettura delle due Camere, quindi non appena si evidenzino le dissonanze tra i disegni di legge deliberati dalle stesse Assemblee, ovvero, se sia possibile rinviare la convocazione della Commissione anche a un momento successivo. In questa seconda ipotesi, invero, in attesa del suo intervento, non è da escludersi (anzi sembrerebbe assai probabile) che possano proseguire le c.d. "navette".

Oltre ad apparire plausibile una convocazione ritardata della Commissione di conciliazione, è ulteriormente da osservare che la stessa convocazione non sembrerebbe affatto una ipotesi obbligatoria. In

questo senso, infatti, bisogna notare che il testo della disposizione — prevedendo che i Presidenti delle due Camere “*possono*” convocare la Commissione — sembra relegare tale ipotesi nella sfera del “possibile”, non del “doveroso”. In entrambe le eventualità ipotizzate, quindi, le c.d. “navette” sembrerebbero ancora utilizzabili per far sì che i due rami del Parlamento, chiamati ad adottare una c.d. legge bicamerale, deliberino un disegno di legge nel medesimo testo.

Nell'ipotesi in cui la Commissione venga convocata, invece, non appare chiaro quali saranno i poteri tramite i quali la stessa potrà intervenire per smussare le differenze tra progetti di legge deliberati dalle due Camere. La disposizione costituzionale in questione, infatti, stabilisce che la detta Commissione avrà il compito di proporre un “testo unificato”, non specificando se tale testo dovrà soffermarsi solo sulle disposizioni controverse, ovvero, se potrà muoversi entro margini redazionali più ampi. In assenza di maggiori chiarimenti, tuttavia, sembrerebbe maggiormente aderente alla funzione assegnata alla Commissione qualificare tale testo unificato come il risultato di un'operazione di sintesi tra le differenze emerse tra le deliberazioni delle due Camere. Il progetto così elaborato dalla Commissione dovrà, poi, essere sottoposto al “voto finale” delle due Assemblee. In questo caso sembrerebbe che la previsione costituzionale abbia voluto utilizzare l'espressione “voto finale” nella sua accezione strettamente tecnica, quindi, attribuendo alle due Camere il compito di deliberare su un testo non più emendabile, da approvare o respingere in blocco.

### 3.1.5 La soluzione dei conflitti di competenza tra le due Camere inerenti all'esercizio della funzione legislativa

Come fin qui si è cercato di evidenziare, una delle novità più significative del progetto di revisione costituzionale riguarda l'estensione a livello parlamentare di quel riparto delle materie legislative già operato dalla precedente riforma del 2001 avendo a riferimento il piano verticale (Stato-Regioni). L'esperienza degli ultimi anni, però, ha chiaramente messo in luce che «quando si parla di “materia” non si usa un concetto

giuridico che possa davvero imprigionare dentro di sé la varietà di interessi e problemi che la legge, statale o regionale che sia, deve curare e risolvere» (F. CINTOLI). Alla luce di ciò, la Corte Costituzionale e la dottrina — manifestando l'esigenza di rendere maggiormente elastico il riparto delle competenze legislative — hanno evidenziato la sussistenza di alcune materie c.d. "trasversali" (F. CINTOLI, F. GIUFFRÈ, S. MANGIAMELI, M. RUBECCHI), volendo con queste indicare dei settori di interessi incapaci di essere racchiusi nel rigido schema del riparto delle competenze. In questo modo, quindi, sono stati messi in luce degli ambiti funzionali che, per la loro complessità, possono incrociare e intrecciare più materie diversamente assegnate alla competenza esclusiva dello Stato e a quella delle Regioni, concorrente o residuale che sia.

A titolo meramente esemplificativo, possiamo ricordare come — ad avviso della Corte Costituzionale — sono da annoverare tra le c.d. "materie trasversali" quegli interventi legislativi che riguardino le "attività a rischio di incidenti rilevanti" (sent. n. 407/2002), "l'attività venatoria" (sent. n. 536/2002), "la detenzione e il commercio di animali esotici" (sent. n. 222/2003), "la localizzazione e le modalità di costruzione di impianti di emissione elettromagnetica" (sent. n. 307/2003), la "tutela della concorrenza" (sent. n. 14/2004).

La panoramica appena illustrata permette di chiarire come a una rigida suddivisione delle materie non sempre può corrispondere una netta ripartizione delle competenze legislative tra i soggetti legittimati a esercitarle. È assai probabile, quindi, che il problema della trasversalità delle materie — già presentatosi avendo riguardo alla suddivisione tra Stato e Regioni — si riproponga anche sul nuovo versante della loro ripartizione orizzontale tra la competenza della Camera dei deputati e quella Senato federale.

Conscio delle problematiche sopra evidenziate, il legislatore di revisione costituzionale ha previsto delle procedure finalizzate a risolvere i possibili conflitti di competenza che potranno sorgere al momento in cui, concretamente, il compito di disciplinare una determinata materia dovrà essere affidato a una Camera, piuttosto che all'altra. A tal fine, il

sesto comma dell'art. 70 ha attribuito ai Presidenti della Camera e del Senato federale il compito di dirimere, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza che potranno sorgere tra le due Camere in ordine all'esercizio della funzione legislativa. Gli stessi Presidenti, ulteriormente, potranno scegliere di deferire la risoluzione di tali conflitti di competenza a un Comitato paritetico, composto da quattro deputati e quattro senatori designati dagli stessi Presidenti. La previsione costituzionale, al riguardo, non specifica quale sia il criterio da utilizzare per stabilire la composizione di tale Comitato. Viene precisato, invece, che i modi per sollevare il conflitto di competenza dovranno essere disciplinati dalle future previsioni dei regolamenti parlamentari. Alla luce di ciò, quindi, sembrerebbe plausibile ritenere che gli stessi regolamenti dovranno occuparsi anche di individuare i criteri relativi alla composizione del Comitato. In questo caso, quindi, alla luce dell'art. 64, co. 3 e 4, Cost. — che in maniera espresa sottolineano come i regolamenti parlamentari dovranno garantire i diritti delle opposizioni (alla Camera) e delle minoranze (al Senato) — sembra si possa ipotizzare che, in ogni caso, il Comitato paritetico dovrà essere composto o in modo proporzionale rispetto alla composizione delle rispettive Camere, oppure in modo da garantire una rappresentanza paritaria tra la maggioranza, da un lato, e opposizioni e minoranze, dall'altro.

In definitiva, quindi, nel caso in cui sorga un conflitto di competenza, i Presidenti delle due Camere o, in alternativa, il Comitato paritetico dagli stessi convocato, dovranno stabilire quale Assemblea e con quale tipologia di legge dovrà occuparsi di dettare la disciplina di una determinata materia.

La previsione costituzionale in questione, ulteriormente, prevede che «la decisione dei Presidenti o del comitato non è sindacabile in nessuna sede». Così dicendo, in altre parole, il dettato costituzionale ha voluto collocare le decisioni riguardanti le controversie sulla competenza nell'ambito degli *interna corporis* del Parlamento. Il riparto delle competenze, quindi, troverà all'interno delle regole di funzionamento delle due Camere gli strumenti idonei a garantire la necessaria flessibilità nell'esercizio della funzione legislativa parlamentare.

La "insindacabilità in ogni sede" delle decisioni sulla competenza si riverbera, inoltre, anche sul piano dei controlli. In passato, infatti, la Corte Costituzionale si era riservata la possibilità di «controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione della legge» (sent. n. 9/1957). Adesso, invece, la nuova previsione costituzionale impedisce che la Consulta possa dichiarare l'incostituzionalità di una legge per *errores in procedendo*.

La disposizione costituzionale, tuttavia, esplicitando l'insindacabilità delle sole decisioni sulla "competenza controversa", sembrerebbe impedire un intervento della Corte unicamente nel caso in cui la scelta relativa alla competenza legislativa derivi dalla risoluzione di un conflitto. A questo riguardo, quindi, è stato evidenziato come «ciò non toglie che, quando nel corso dell'iter legislativo non sia stata sollevata alcuna questione di competenza, la legge possa sempre essere sottoposta a giudizio di costituzionalità per vizio del procedimento» (D. GALLO).

Altrettanto deve essere detto per ciò che riguarda l'intervento del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione. Neanche il Capo dello Stato, infatti, potrà rifiutare la promulgazione — rinviando la legge alle Camere — ove non condivida la scelta operata dalle Assemblee in ordine alla individuazione della Camera competente e, conseguentemente, del procedimento da utilizzare.

La scelta di stabilire che la decisione sulla competenza «non è sindacabile in nessuna sede» merita di essere sottolineata in modo particolare. In una prima formulazione, infatti, la disposizione aveva circoscritto la insindacabilità a "ogni sede legislativa". Con la conseguenza, quindi, che gli interventi della Corte e del Presidente della Repubblica non si sarebbero potuti evitare. In particolare, le numerose sentenze della Consulta — che con ogni probabilità ne sarebbero scaturite — avrebbero irrigidito eccessivamente il meccanismo del riparto delle competenze, aumentando la conflittualità e, conseguentemente, mettendo in crisi l'efficacia dell'azione legislativa (V. LIPPOLIS, S. MANGIAMELI, M. RUBECCHI). Alla luce di ciò, quindi, il legislatore di revisione costituzionale sembra aver preferito una soluzione maggiormente orientata nel senso della flessibilità.

#### 4. Il procedimento di formazione della legge e degli atti con forza di legge

##### 4.1 *L'iniziativa legislativa*

Le rilevanti novità introdotte dal novellato art. 70 Cost. sembrano influenzare, complessivamente, l'intero *iter* di approvazione della legge che, peraltro, nei vari passaggi che lo caratterizzano è stato oggetto anche di specifiche modifiche. A questo proposito merita di essere preso in esame, in primo luogo, il momento introduttivo del procedimento di approvazione della legge: l'iniziativa legislativa.

Come è ben noto, la Costituzione del 1948 aveva dedicato in modo specifico alla iniziativa delle leggi le previsioni dell'art. 71. La disposizione in questione, a ben vedere, non faceva altro se non indicare i soggetti detentori di tale attribuzione. Nulla prevedeva, invece, circa i limiti dell'iniziativa legislativa. Le ragioni di tale disciplina — per così dire — a maglie larghe, tuttavia, possono essere colte solo se la citata previsione venga organicamente valutata nell'ambito dell'originaria Carta costituzionale. In tale contesto, infatti, la funzione legislativa era attribuita in via per lo più generale ed esclusiva al Parlamento statale. Alle Regioni a statuto ordinario era riconosciuta solo una limitata potestà concorrente; le Regioni a Statuto speciale, invece, potevano esercitare anche una potestà legislativa esclusiva, nei limiti però delle materie indicate dei rispettivi statuti.

L'aver radicato in capo allo Stato la più ampia possibilità di legiferare, quindi, permetteva di comprendere perché ai soggetti di cui all'art. 71, legittimati ad avanzare i disegni di legge statali, erano riconosciuti margini di intervento particolarmente ampi.

A partire dalla riforma del 2001, però, radicali modifiche hanno interessato la funzione legislativa. Come sopra evidenziato, infatti, la prima innovazione ha riguardato la ripartizione della potestà legislativa in senso verticale tra Stato e Regioni. Con l'attuale progetto di riforma, ulteriormente, la stessa potestà legislativa attribuita allo Stato è stata suddivisa sul piano orizzontale, prevedendo leggi di competenza preva-

lente della Camera, leggi a prevalenza del Senato e leggi bicamerali. Alla luce di ciò, quindi, meritano di essere esaminate le conseguenze di tale rinnovato assetto con riferimento all'iniziativa legislativa.

Volendo seguire l'elencazione proposta dall'art. 71, in primo luogo, viene in rilievo il ruolo del Governo. A tale riguardo, preliminarmente, va notato che non è più richiesta la preventiva autorizzazione del Presidente della Repubblica affinché l'Esecutivo possa presentare propri disegni di legge alle Camere.

L'iniziativa legislativa del Governo appare sensibilmente rafforzata, così facendo seguito al rinnovato rilievo attribuito all'Esecutivo dal progetto di riforma costituzionale. In questo senso, infatti, l'art. 72, co. 5, permette che i disegni di legge presentati (o fatti propri) dal Governo, ove lo stesso organo lo richieda, siano iscritti di diritto all'ordine del giorno delle Camere e votati entro tempi certi. A ulteriore garanzia della proposta governativa, nel caso in cui trascorra infruttuosamente il termine entro il quale la Camera competente doveva votare tale progetto, la disposizione in questione prevede che lo stesso Governo possa chiedere che la Camera dei deputati si pronunci su tale testo, con deliberazione articolo per articolo e votazione finale. La previsione del quinto comma dell'art. 72, nella sostanza, permette di "blindare" determinati disegni di legge che il Governo ritenga di particolare importanza. A tal fine, infatti, oltre a essere previsto che tali proposte — prescindendo dalla Camera competente — vengano deliberate dalla Camera dei deputati, legata all'Esecutivo dal vincolo fiduciario, la citata disposizione vincola la stessa Assemblea a deliberare sul disegno di legge senza la possibilità di apportarvi modifiche.

Elementi di novità sembrano ulteriormente rinvenibili in ordine alla iniziativa legislativa dei parlamentari. Infatti, sebbene venga mantenuta in capo a ognuno di loro la possibilità di avanzare disegni di legge, adesso, il potere di proporre le leggi potrà essere esercitato da ciascun membro delle Camere «nell'ambito delle rispettive competenze». La previsione costituzionale, al riguardo, non chiarisce però se parlando di "rispettive competenze" voglia fare riferimento alle competenze della Camera di appartenenza del Parlamentare o, diversamente, alla Camera competente — ai sensi dell'art. 70 — in ordine

alla materia oggetto del disegno di legge. Nel primo caso, infatti, ogni parlamentare risulterebbe fortemente limitato, potendo presentare progetti di legge unicamente nelle materie di competenza della Camera di cui fa parte. Nella seconda ipotesi, che sembrerebbe preferibile, i parlamentari potrebbero diversamente presentare disegni di legge in tutte le materie complessivamente rientranti nella competenza delle due Camere. In questo caso, infatti, l'unico onere sarebbe dato dal fatto che — prescindendo dalla Camera di cui fanno parte — dovrebbero depositare la propria proposta di legge presso il ramo del Parlamento competente a esaminarla. A conferma di questa interpretazione, a ben vedere, si pone anche il primo comma dell'art. 72, secondo il quale ogni disegno di legge deve essere «presentato alla Camera competente ai sensi dell'art. 70».

In merito alla iniziativa avanzata dai membri delle Camere sono ulteriormente da considerare le garanzie offerte, tanto, alle formazioni politiche di opposizione della Camera, quanto, alle minoranze presenti in Senato. A tal fine, infatti, il quinto comma dell'art. 72 obbliga i regolamenti parlamentari a stabilire «le modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni alla Camera e dalle minoranze al Senato, determinandone i tempi di esame». Non pare casuale che l'art. 72 faccia menzione di tali garanzie subito dopo aver parlato della possibilità riconosciuta al Governo di "blindare" i suoi disegni di legge. Infatti, a fronte della rafforzata incisività dell'Esecutivo, e con esso della sua maggioranza politica, sembra che la disposizione abbia voluto predisporre un contrappeso in favore di opposizioni e minoranze, ciò al fine di garantire la legittima rappresentazione di tutte le posizioni politiche.

Maggiore rilievo ricevono anche le proposte di legge di iniziativa popolare. Pur rimanendo immutata la previsione di cui all'art. 71, co. 2, infatti, questa tipologia di iniziativa legislativa ottiene un notevole rafforzamento dalla nuova formulazione dell'art. 72, co. 2., secondo la quale i regolamenti parlamentari devono stabilire «le modalità e i termini entro cui deve essere avviato l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare». Se fino a oggi era stato messo in dubbio l'obbligo delle Camere di esaminare e deliberare in ordine a tali proposte

(L. ARCIDIACONO), adesso, il popolo — detentore della sovranità ai sensi dell'art. 1 Cost. — avrà la certezza che le sue proposte verranno esaminate in sede parlamentare.

Specificata attenzione riceve anche l'iniziativa delle Regioni. Il maggiore rilievo attribuito dalla riforma all'articolazione territoriale del potere, infatti, non poteva non ripercuotersi anche sulla possibilità riconosciuta a tali enti di avanzare proposte di legge nell'ambito delle materie assegnate alla competenza statale. A tal riguardo, pur restando immutata la previsione dell'art. 121, co. 2, che attribuisce ai Consigli regionali la possibilità di avanzare proposte di legge alle Camere, l'ultimo comma dell'art. 72 stabilisce che «le proposte di legge di iniziativa delle Regioni e delle Province autonome sono poste all'ordine del giorno della Camera competente nei termini stabiliti dal proprio regolamento, con priorità per quelle adottate da più Regioni e Province autonome in coordinamento tra di loro». Così facendo, dunque, la previsione costituzionale ha imposto ai regolamenti parlamentari di predisporre delle norme capaci di assicurare adeguata attenzione alle proposte inoltrate dalle Regioni. Apprezzabile, a tal riguardo, appare l'aver garantito la priorità a quelle proposte avanzate da più Regioni in coordinamento tra loro. In questo modo, infatti, il Parlamento sarà chiamato a esaminare con la dovuta urgenza le necessità comuni a più Regioni.

Anche per ciò che riguarda l'iniziativa legislativa dei Comuni può essere registrato qualche ampliamento. Infatti, in aggiunta a quella già prevista e relativa al mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province, il nuovo primo comma dell'art. 133 prevede che su iniziativa dei Comuni interessati, sentite le Province interessate e la stessa Regione, possono essere istituite Città metropolitane nell'ambito di una Regione, mediante una legge bicamerale (art. 70, co.3).

Concludendo l'esame delle innovazioni relative alla iniziativa legislativa, pare opportuno evidenziare che alcuni problemi, già manifestatisi in seguito all'introduzione del riparto verticale delle competenze legislative, si potrebbero verificare nel caso in cui un disegno di legge contenga disposizioni relative a più materie, per le quali si debbano seguire procedimenti diversi. Infatti, sebbene il sesto comma del-

L'art. 70 ha predisposto delle procedure atte a dirimere i possibili conflitti di competenza, sarebbe comunque preferibile evitare che si pongano questioni di "competenza controversa" che, sicuramente, rallenterebbero e renderebbero più gravoso l'*iter* di approvazione delle leggi. Con l'intento di evitare tale evenienza conflittuale, l'ultima previsione del sesto comma dell'art. 70 ha previsto che i Presidenti delle Camere — d'intesa tra loro e su proposta del Comitato paritetico — stabiliscono i "criteri generali" secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi. La predisposizione di tali criteri generali, volti alla armonizzazione della proposta di legge, dovrebbe quindi permettere di evitare l'insorgere di conflitti di competenza, che, comunque, ove si manifestassero, verrebbero trattati e risolti sulla base delle procedure descritte dall'ultimo comma dell'art. 70.

#### 4.2 *La fase costitutiva: i differenti procedimenti di approvazione della legge*

Per ciò che riguarda i singoli procedimenti di approvazione delle leggi (art. 72) è da rilevare che il progetto di revisione costituzionale, rispetto alla disciplina già esistente, in parte si è pronunciato nel senso del suo mantenimento ed, in altra parte, ha inserito alcuni elementi di novità.

Appare sostanzialmente confermato il c.d. *procedimento ordinario*. In questo caso, infatti, viene unicamente specificato che i progetti di legge seguiranno questo procedimento nell'ambito delle rispettive competenze delle Camere, ai sensi dell'art. 70. Ugualmente, nessuna novità viene introdotta per i c.d. *procedimenti abbreviati*, per la cui regolamentazione — così come prevedeva il vecchio testo — viene fatto rinvio ai regolamenti camerale.

Qualche novità, invece, è rinvenibile relativamente al c.d. *procedimento decentrato* e al c.d. *procedimento misto*. Pur mantenendo inalterate le dinamiche proprie di tali procedure, infatti, la nuova formulazione del terzo comma dell'art. 72 circoscrive la utilizzabilità di tali

procedimenti ai soli casi in cui si debbano esaminare i disegni di legge di cui all'art. 70, terzo comma, vale a dire le c.d. leggi bicamerali. La scelta di restringere l'utilizzabilità di tali procedimenti, a ben vedere, sembra legata a precise ragioni. Una delle principali esigenze avvertite dal legislatore di revisione, infatti, è stata quella di velocizzare tempi e procedimenti di approvazione della legge. L'introduzione delle leggi prevalentemente monocamerali, in questo senso, è sembrata una soluzione sufficientemente idonea ad accorciare i tempi dell'*iter* di approvazione. Ecco quindi il motivo per cui, per approvare tali tipologie di leggi, non è stata più ritenuta necessaria l'utilizzabilità del procedimento decentrato o di quello misto. Diversamente, per ciò che riguarda l'approvazione delle c.d. leggi bicamerali, non solo, verranno coinvolte entrambe le Camere, ma, come visto in precedenza, non è da escludersi che possa continuare il fenomeno delle c.d. "navette". È prevedibile, quindi, che l'*iter* di approvazione di tali leggi si presenti maggiormente tortuoso e, conseguentemente, più lungo. L'aver mantenuto la possibilità di utilizzare il procedimento decentrato o quello misto per l'esame delle leggi bicamerali, in definitiva, costituisce un possibile rimedio per evitare tempi di approvazione eccessivamente lunghi.

A conferma di quanto fin qui sostenuto sembra si possa richiamare anche la previsione del terzo comma dell'art. 70, ove si prevede la possibilità di convocare un'apposita commissione bicamerale, con il compito di appianare le diversità emerse dalla prima e discordante lettura effettuata dalle due Camere, nel caso in cui siano oggetto di esame delle leggi bicamerali. Anche questa commissione, infatti, al pari di quelle che potranno operare in sede deliberante (nel caso del c.d. procedimento decentrato) o in sede redigente (nel caso del c.d. procedimento misto), sarà preordinata a evitare che, durante l'*iter* relativo alle leggi bicamerali, si allunghino a dismisura i tempi di approvazione.

Qualche novità, inoltre, può rinvenirsi relativamente alla riserva di Assemblea di cui al quarto comma dell'art. 72, il quale, come è ben noto, per determinate tipologie di leggi, impone «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte dell'Assemblea». La nuova formulazione di tale disposizione, modificando il vecchio testo, ha riferito tale "riserva di procedimento ordinario" unicamente ai disegni

di legge "in materia costituzionale ed elettorale" e a quelli "di delegazione legislativa". Rispetto alla precedente enunciazione, quindi, rimangono esclusi i disegni di legge "di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali" e quelli "di approvazione di bilanci e consuntivi". A ben vedere, però, quella che potrebbe sembrare una novità altro non è se non una razionalizzazione del Testo costituzionale, derivante dal necessario coordinamento tra le sue previsioni. Infatti, i disegni di legge «di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali» (art. 80) e quelli «di approvazione di bilanci e consuntivi» (art. 81) erano già stati inseriti tra le materie rientranti nella competenza prevalente della Camera dei deputati. Cosicché, essendo prevista l'impossibilità per le leggi prevalentemente monocamerali di essere assegnate ad altro procedimento che non sia quello ordinario, non sembra che possano rinvenirsi significativi spunti di novità dalla nuova formulazione dell'art. 72, co. 4.

Non sembra, invece, di poter rinvenire alcuna novità nella fase integrativa dell'efficacia del procedimento di approvazione della legge. Nulla, infatti, cambia nelle previsioni di cui agli artt. 73 e 74, relative alla promulgazione e al possibile rinvio presidenziale della legge. Le uniche precisazioni, introdotte dalla riforma, riguardano il fatto che a dichiarare l'urgenza della legge e, conseguentemente, ad abbreviare i tempi della promulgazione (art. 73, co. 2) dovranno essere le Camere «secondo le rispettive competenze ai sensi dell'art. 70». Ugualmente dicasi per la previsione di cui all'art. 74, co. 2, secondo la quale, nel caso in cui il Presidente della Repubblica dia luogo a un rinvio della legge, questa dovrà essere nuovamente deliberata dalle Camere «secondo le rispettive competenze ai sensi dell'art. 70».

#### *4.3 Novità relative ai decreti con forza di legge: approvazione di leggi delega e decreti legislativi*

Nell'ambito dell'analisi delle innovazioni inerenti la funzione legislativa, meritano di essere prese in esame le disposizioni dedicate ai decreti aventi forza e valore di legge. A tal riguardo, come è ben noto, il primo comma dell'art. 77 autorizza il Governo a emanare tali decreti in segui-

to a delegazione delle Camere. In seguito all'intervento del legislatore di revisione, però, è stato precisato che le stesse Camere possono dare luogo a tale delega secondo le rispettive competenze previste dall'art. 70. Da questa formulazione, quindi, deriva la possibilità di dare luogo a "leggi delega prevalentemente monocamerali" (a prevalenza della Camera o del Senato), ovvero a "leggi delega necessariamente bicamerali".

Ulteriormente, il secondo comma dell'art. 76 — costituzionalizzando ciò che fino a ora era stabilito solo dalla legislazione ordinaria — ha previsto l'obbligo per le commissioni parlamentari competenti di pronunciarsi con un parere sui progetti di decreti legislativi. Nel caso di decreti legislativi scaturenti da leggi delega bicamerali, a rilasciare il parere dovranno essere le competenti commissioni di entrambe le Camere. Qualche dubbio, invece, può presentarsi nel caso in cui la delega sia stata conferita con legge prevalentemente monocamerale. Al riguardo, infatti, non è chiaro se i detti pareri dovranno essere rilasciati solo dalle commissioni della Camera "prevalente", ovvero, anche da quelle della Camera "debole". Alla luce della complessiva *ratio* della Riforma, però, sembra preferibile la prima ipotesi.

Va anche precisato che, la costituzionalizzazione dell'intervento consultivo della commissioni, permette di configurare i detti pareri come atti obbligatori ma non vincolanti. In questo senso, quindi, la loro mancata assunzione da parte del Governo renderà il successivo decreto legislativo costituzionalmente viziato per *error in procedendo*. Diversamente, però, trattandosi di atti comunque non vincolanti, la loro inosservanza non potrà determinare l'incostituzionalità del decreto legislativo in ragione del suo contenuto.

#### 4.3.1 Segue: leggi di conversione dei decreti legge e leggi sanatoria dei decreti non convertiti

Uguualmente a quanto già rilevato per le leggi di delega, il nuovo art. 77, co. 2, prevede che i disegni di legge di conversione dei decreti legge vengano presentati alle Camere competenti ai sensi dell'art. 70. Anche in questo caso, quindi, si potranno avere "leggi

di conversione prevalentemente monocamerale” (a prevalenza della Camera o del Senato), ovvero “leggi di conversione necessariamente bicamerale”.

Per esaminare tali disegni di legge di conversione, così come era previsto del testo precedente, le Camere dovranno riunirsi entro cinque giorni. La possibilità di convocare le Camere anche se sciolte, prima prevista per entrambi i rami del Parlamento, adesso viene circoscritta alla sola Camera dei deputati. Infatti, il Senato federale — come è già stato evidenziato — è un organo che non si rinnova mai per intero ma, diversamente, solo parzialmente e in occasione dell’elezione dei vari Consigli regionali.

Il richiamo operato in favore dell’art. 70, rende necessario che i disegni di legge relativi, tanto, alla conversione, quanto, alla sanatoria dei decreti non convertiti, si uniformino ai “criteri generali” richiamati dall’ultimo comma dell’art. 70 e finalizzati a far sì che un disegno di legge non contenga disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi. Per rispettare tale previsione, quindi, sarebbe necessario che anche i decreti legge del Governo siano indirizzati a disciplinare materie uniformi. Diversamente, in sede di conversione o di sanatoria, si dovrà procedere a trasferire il contenuto del decreto in più disegni di legge, assegnando questi ultimi alla Camera rispettivamente competente a seconda della materia trattata.

## 5. Il Parlamentare

### 5.1 *Rappresentanza e rappresentatività del parlamentare alla luce del rinnovato art. 67 Cost.*

Oramai da tempo, a seguito dell'introduzione di un sistema politico di tipo maggioritario, era stata avvertita l'esigenza di creare qualche forma di legame tra i parlamentari e le parti politiche nelle cui fila erano stati eletti. Ciò al fine di evitare il ripetersi del transfughismo politico che, in passato, aveva dato luogo ai c.d. "ribaltoni"; vale a dire a spostamenti di alcuni parlamentari da uno schieramento all'altro che, disattendendo i risultati elettorali, avevano dato vita a trasformazioni della maggioranza politica presente in Parlamento.

Nella direzione sopra accennata, già a partire dalla XIII legislatura, furono avanzate numerose proposte di legge che, tuttavia, non approdarono ad alcun risultato, ritenendosi più opportuno affrontare il problema nell'ambito di una complessiva revisione della forma di governo.

Il progetto di revisione costituzionale, approvato sul finire della XIV Legislatura, non ha mancato di soffermarsi sullo *status* del parlamentare intervenendo sulla formulazione dell'art. 67 Cost. A ben vedere, però, i nuovi intendimenti relativi alla posizione del parlamentare nel rinnovato assetto costituzionale non sono ricavabili dal solo art. 67. Numerose, infatti, sono le modifiche apportate ad altre disposizioni costituzionali che, più o meno indirettamente, interessano anche il ruolo del parlamentare.

Come è ben noto, la formulazione dell'art. 67 — fino a oggi vigente — prevede che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». L'intervento del legislatore di revisione, relativamente a tale testo, ha comportato una riformulazione che ha interessato, da un lato, i soggetti e, dall'altro, l'oggetto della rappresentanza. Nessuna modifica, invece, ha direttamente riguardato il problema del "vincolo di mandato" che però, a ben vedere, è stato indirettamente oggetto di altri interventi diffusi, concretizzatisi in differenti previsioni costituzionali.

Volendo procedere con ordine, in primo luogo, è da prendere in considerazione l'elemento soggettivo della disposizione. La nuova formulazione, infatti, modificando il precedente testo che attribuiva a "ogni membro del Parlamento" il compito di rappresentare la Nazione, individua quali soggetti "ogni deputato e ogni senatore".

Il progetto di revisione inizialmente presentato, diversamente, attribuiva tale compito di rappresentanza a "i deputati e i senatori". La differenza non è di poco momento. Infatti, ove fosse stato accolto il testo originariamente proposto, la rappresentanza della Nazione sarebbe stata affidata ai deputati e i senatori nel loro complesso. L'abbandono di una dimensione singolare della rappresentanza ("ogni membro del Parlamento"), in favore di una collettiva, avrebbe potuto vincolare i singoli parlamentari a una mera rappresentanza di interessi di parte, dalla cui sommatoria sarebbe stata ricavata la complessiva rappresentanza della Nazione (S. CURRERI). In tal modo, in definitiva, sarebbe venuto meno quel nesso di interdipendenza funzionale che lega la rappresentanza nazionale del singolo parlamentare e il divieto di mandato imperativo (P. VIRGA).

Per quel che riguarda l'oggetto, la rinnovata disposizione costituzionale raddoppia la rappresentanza, riferendola non più alla sola "Nazione" ma anche alla "Repubblica". A tal riguardo è da rilevare che se alcuni (F. D'ONOFRIO) hanno ritenuto questa aggiunta come una semplice endiadi, altri, diversamente, hanno in ciò letto una differenziazione tra *rappresentanza politica* (quella della Nazione, affidata ai deputati) e *rappresentanza territoriale* (quella della Repubblica, e degli enti nei quali si articola, affidata ai senatori). La previsione costituzionale, però, a ben vedere, sembrerebbe radicare in capo a ciascun membro delle Camere le rappresentanza unitaria delle due entità tenute distinte (S. CURRERI).

Resta da evidenziare, comunque, che l'aver differenziato la Nazione e la Repubblica, quali fattori della rappresentanza, potrebbe costituire un potenziale elemento di contrapposizione idoneo,

ad avviso di alcuni, a dare luogo a rivendicazioni antistatali e secessioniste (A. MANZELLA).

### 5.2 *Segue: i "nuovi" vincoli di mandato del parlamentare*

Come detto in precedenza, sebbene non sia stato modificato il divieto di mandato imperativo, previsto in favore del parlamentare dall'art. 67, sembrerebbe di poter affermare che il nuovo assetto costituzionale abbia comunque introdotto delle condizioni che, concretamente, limitano la libertà di mandato del parlamentare. Sono state inserite, infatti, numerose previsioni che conferiscono dignità costituzionale a un dato politico, quale è l'appartenenza a uno schieramento piuttosto che a un altro (S. CURRERI). In questo senso, infatti, può essere letto l'art. 92 che, dopo aver costituzionalizzato il legame tra il candidato alla carica di Primo ministro e i candidati alla Camera dei deputati, vincola il Presidente della Repubblica a nominare il Primo ministro sulla base dei risultati delle elezioni. Nella stessa direzione, va collocata la previsione del quarto comma dell'art. 94, che obbliga il Primo ministro a dimettersi nel caso in cui una mozione di sfiducia venga respinta con i voti determinanti di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. Ulteriormente, a sottolineare il legame tra parlamentari e maggioranza politica, può essere evidenziata la previsione del quinto comma dell'art. 94, ove si prevede che la "mozione di sfiducia costruttiva" deve essere approvata dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni.

L'insieme delle previsioni sopra richiamate, come è evidente, crea uno stretto collegamento tra stabilità dell'Esecutivo e rappresentanza politica (S. CURRERI). Quest'ultima però, a ben vedere, non risulta vincolata nel senso letterale del termine. I parlamentari facenti parte della maggioranza, infatti, potranno far venir meno il loro sostegno al Governo. Ugualmente, i parlamentari di opposizione potranno concorrere — con il loro voto determinante — a evitare che il Governo venga sfiduciato. Pur garantendo la libertà di mandato del parlamen-

tare, il rinnovato assetto offre rilievo costituzionale al rapporto che lega elettori, partiti ed eletti (S. CURRERI). Infatti, alla rottura di questo legame — sancito dal risultato elettorale — la nuova riforma fa conseguire la fine della legislatura.

Così facendo, in definitiva, pur rispettando il divieto di mandato imperativo, il progetto di revisione costituzionale legittimamente circoscrive la discrezionalità del parlamentare nell'esercizio della sua funzione di rappresentanza politica.

### 5.3 *La indennità del parlamentare*

A conclusione del quadro delineato, relativamente allo *status* del parlamentare, merita di essere brevemente analizzata la previsione dell'art. 69 inerente l'indennità del parlamentare.

Il primo comma del menzionato articolo, sostanzialmente, riproduce la precedente disposizione, specificando unicamente che sarà una legge bicamerale (art. 70, co. 3) a determinare l'indennità dei membri della Camere. La stessa legge disciplinerà i casi di non cumulabilità delle indennità o emolumenti derivanti dalla titolarità contestuale di altre cariche elettive (cfr. § I-1.2.).

Allo stato attuale i parlamentari nazionali godono di un emolumento mensile complessivo pari a € 15.236,27. Nel dettaglio risulta composto dalle seguenti voci: € 5.219,16 a titolo di indennità mensile netta; 4.003,11 a titolo di diaria; € 4.190 a titolo di rimborso delle spese derivanti dai rapporti con l'elettorato; € 1.107 a titolo di rimborso delle spese di taxi per i collegamenti con l'aeroporto; € 258 a titolo di rimborso delle spese telefoniche; € 258 a titolo di rimborso delle spese di studio.

Ai parlamentari, inoltre, è garantita la circolazione gratuita su tutto il territorio nazionale (così comprendendo i trasporti aerei, ferroviari, marittimi e autostradali).

## 2. La potestà legislativa regionale

### 2.1 *I limiti*

La revisione costituzionale del 2005, dopo essersi soffermata agli artt. 70 e 72 sui nuovi procedimenti legislativi, non ha mancato di interessare anche gli ambiti nei quali Stato e Regioni possono esercitare la rispettiva funzione legislativa. Modifiche di rilievo, in argomento, erano già state introdotte con la legge cost. n. 3/2001 la quale era intervenuta indicando gli ambiti materiali (art. 117, co. 2, 3 e 4) e i limiti (art. 117, co.1) entro i quali Stato e Regioni possono legiferare.

L'art. 117, co. 1, così come modificato nel 2001, aveva individuato quali limiti alla potestà legislativa il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. In particolare, l'aver subordinato l'esercizio della funzione legislativa al rispetto dei "vincoli comunitari" e degli "obblighi internazionali", aveva giustificato le osservazioni di chi in ciò riteneva accolta un'impostazione "monista" dei rapporti tra il nostro ordinamento e quelli comunitario e internazionale (B. CONFORTI, D. U. GALETTA, F. PATERNITI, L. TORCHIA). Con particolare riferimento ai vincoli comunitari, ulteriormente, tale impostazione monista di Kelseniana memoria, era stata recentemente avvalorata anche dalla giurisprudenza costituzionale (C. cost. sent. n. 406/2005) (R. CALVANO).

Alcuni problemi erano stati evidenziati, invece, per ciò che riguarda gli obblighi internazionali. A tal riguardo, infatti, l'art. 1, co. 1, della l. n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia) aveva chiarito come tale vincolo era riferibile a tutti i trattati internazionali, ivi compresi gli accordi in forma semplificata (C. PINELLI). Tale previsione, in particolare, aveva dato adito alle critiche di chi in ciò intravedeva la possibilità che il Governo potesse aggirare le competenze parlamentari, concludendo accordi che, seppur sottratti a una specifica autorizzazione parlamentare, avrebbero comunque vincolato il legislatore (E. CANNIZZARO).

Il rischio in questione, nello specifico, era stato evidenziato sulla base del fatto che, in Italia, non tutti i trattati devono essere autorizzati dal Parlamento. Infatti, come previsto dall'art. 80 Cost., devono essere sottoposti a legge di autorizzazione solo i trattati di natura politica o quelli che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o variazioni del territorio nazionale o oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Alla luce di quanto considerato, la riforma costituzionale del 2005 ha espunto dai limiti alla potestà legislativa l'obbligatorio rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Diversamente, ribadito com'è ovvio il rispetto della Costituzione, è stata mantenuta ferma l'obbligatoria osservanza dei vincoli comunitari.

## 2.2 *Interessi unitari e competenze legislative*

Si è già avuto modo di sottolineare come gli interessi unitari dell'ordinamento siano tutelati anche per il tramite delle disposizioni costituzionali in materia di competenze assegnate agli enti territoriali che compongono la Repubblica.

Al riguardo mette conto sottolineare come nelle norme costituzionali che si occupano della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni si esprima tutta la tensione tra la rinnovata vocazione autonomista e policentrica dell'ordinamento e la persistente vigenza del principio unitario (E. D'ORLANDO, S. MANGIAMELI).

Il novellato art. 117 Cost. attribuisce la potestà legislativa allo Stato e alle Regioni, assoggettando l'esercizio delle relative funzioni ai medesimi limiti: il rispetto della Costituzione, "nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario".

La garanzia del principio autonomista è, inoltre, sottesa alla persistente utilizzazione, secondo il dettato del II e III co. dell'art. 117 Cost., di un criterio di ripartizione della funzione legislativa tra Stato e Regioni fondato sulla enumerazione dei rispettivi ambiti competenziali, con il mantenimento della clausola residuale in favore della competenza regionale per tutto ciò che non è suscettibile di rientrare nei