

FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
25 MAGGIO 2016

Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?

di Mario Midiri

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Modena e Reggio Emilia



Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?*

di Mario Midiri

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Modena e Reggio Emilia

Sommario: 1. Il nuovo quadro procedurale. - 2. Le leggi a oggetto plurimo. - 3. L'oggetto proprio delle leggi bicamerali. - 4. Esistono margini di flessibilità? - 5. Art. 70 e procedure parlamentari. - 6. La prassi e il ruolo della Corte.

1. Il nuovo quadro procedurale.

Al termine del processo elaborativo del testo di revisione costituzionale¹ - e in attesa dell'annunciato referendum confermativo - v'è spazio per approfondire alcune questioni procedurali che toccano snodi essenziali della funzione legislativa.

L'art. 70 Cost., interamente riformulato dall'art. 10, opera una minuta differenziazione dei procedimenti legislativi.

Questa articolazione procedurale appare ad alcuni eccessiva e foriera di conflitti intercamerali². Altri la giustificano quale conseguenza del passaggio ad un assetto bicamerale asimmetrico: a sostegno, si invoca la comparazione con i regimi parlamentari che adottano il bicameralismo non paritario³. In realtà, la conformazione del procedimento legislativo e la differenziazione per "tipi" sono scelte di diritto positivo: non vi è un *quantum* necessitato⁴.

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

¹ Il ddl costituzionale è stato approvato in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta, dal Senato nella seduta del 16 gennaio 2016 e dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 aprile 2016 (v. atto Cam. dep., XVII leg., 2613-D). Il testo della legge costituzionale è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 aprile 2016.

² V., ad es., E. CHELI, *Luci e ombre di una riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, n. 1/2016, 21 ss. (sulle "barocche articolazioni" previste dal testo) e S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2016 (vi è "un frammento tipologico per ogni esigenza di bilanciamento dei poteri delle due Camere"). Sul rischio di contenzioso insito nella differenziazione procedurale v. anche P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 106; M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la Commissione affari costituzionali del Senato*, 28 luglio 2015, in *www.senato.it*, 5; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2015, 7.

³ V., sia pure con diversi accenti, G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2016, e M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come*



Nel sistema delineato dal nuovo art. 70, le leggi bicamerali hanno oggetto tipizzato e formano un numero chiuso. Ciascuna legge bicamerale ha un «oggetto proprio». Nelle altre materie, la potestà legislativa spetta alla Camera dei deputati, salvo l'esame eventuale del Senato (con varianti che qui si tralasciano).

Questo principio di distinzione procedurale è costituzionalmente garantito e non è derogabile dagli operatori politici, con la vistosa eccezione del decreto-legge, autorizzato ad intervenire anche nell'ambito proprio delle leggi bicamerali: così sembra da interpretare l'art. 77, secondo comma, novellato dall'art. 16 del testo di revisione: il disegno di legge di conversione del decreto-legge deve essere presentato “alla Camera dei deputati, *anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*”⁵.

L'ambito riservato alle leggi bicamerali è – sulla carta - consistente⁶.

Mentre l'originario disegno di legge del Governo limitava l'*iter* bicamerale paritario alle sole leggi di revisione costituzionale e alle altre leggi costituzionali⁷, il testo finale ricomprende numerose fattispecie, di cui la dottrina ha suggerito diverse classificazioni⁸. Qui le raggruppiamo per sintesi in tre macrogruppi:

approvato dalla Camera il 10 marzo 2015), in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015, 2: “la maggiore complessità dei procedimenti legislativi è inevitabile, quando si passi da un bicameralismo paritario ad uno che non lo è più, come dimostra l'esperienza di tutti i regimi comparabili con il nostro”.

⁴ Come è confermato dal processo emendativo relativo alle funzioni del Senato, rafforzate, nel corso dell'*iter* parlamentare della riforma, rispetto a quelle fissate dal progetto originario del Governo (XVII leg., A.S. 1429, presentato l'8 aprile 2014).

⁵ Si pone l'interrogativo se in questo caso (decreto-legge che pone norme in materie *ex art. 70*, 1° comma) la conversione debba seguire l'*iter* bicamerale paritario: v. in questo senso P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di “oggetto proprio”, clausola di “sola abrogazione espressa” e “riserva di procedimento” per le leggi bicamerali dell'art. 70, comma 1°, del disegno di legge di revisione*, in www.federalismi.it, n. 5/2016. Va peraltro considerato che il d.l. deve avere contenuto specifico e omogeneo (v. il nuovo 5° comma dell'art. 77, introdotto dalla lettera *d*) dell'art. 16 del testo di riforma). Già in sede di controllo presidenziale al momento dell'emanazione del d.l. dovrà essere verificata la sussistenza di tale requisito; e dunque, in via di principio, non sembrerebbe ammissibile una disciplina di materie plurime (riconducibili rispettivamente al 1° e al 2° comma dell'art. 70) da parte del decreto-legge, a meno che non sussista un nesso di stretta interdipendenza sostanziale tra le diverse materie.

⁶ Sulla carta: perché poi occorrerà verificare quale *effettivo* ruolo istituzionale sarà svolto dal Senato. Vale qui l'osservazione generale sulla difficoltà di prevedere gli effetti “netti” di modifiche istituzionali a largo campo: J. ELSTER, R. SLAGSTAG (eds), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge Univ. Press., 1988, 303 ss.

⁷ V. il già citato d.d.l. n. 1429, il cui art. 8 (*Procedimento legislativo*) proponeva la seguente modifica dell'art. 70 Cost.: “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali. Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati” (...).

⁸ Sulle classificazioni proposte v., per tutti, BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale*, cit., e *ivi* richiami,



a) leggi che attengono alla dinamica costituzionale nazionale - *in primis*, le leggi di revisione costituzionale e le leggi costituzionali - e ai rapporti con l'Unione europea; l'intervento necessario del Senato risponde ad una istanza di garanzia ordinamentale⁹;

b) leggi in cui l'intervento paritario del Senato è giustificato dal suo ruolo rappresentativo delle istituzioni territoriali: si vedano, in part., le leggi in tema di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane; le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni, la disciplina di Roma Capitale, la legge sull'esercizio dei poteri sostitutivi *ex art.* 120, secondo comma;

c) leggi aventi ad oggetto la formazione dell'organo Senato (modalità di elezione e di attribuzione dei seggi, determinazione delle cause d'ineleggibilità e d'incompatibilità): la partecipazione paritaria del Senato è coerente con la sua natura di organo costituzionale, che non appare infirmata dalle nuove modalità di composizione e dalla profonda revisione delle attribuzioni¹⁰.

2. Le leggi ad oggetto plurimo.

Anche in futuro, lo sviluppo della legislazione richiederà interventi complessi, per l'interconnessione tra i profili ordinamentali e la disciplina di settore, per la quale vale il procedimento ordinario tendenzialmente monocamerale. Ma nel nuovo regime l'adozione di leggi a oggetto plurimo diverrà problematica.

Il decisore politico non ha avuto, fino ad oggi, impedimenti procedurali per innovare *contestualmente* più ambiti normativi, non legati da nessi obiettivi d'ordine logico-giuridico.

Non di rado, disposizioni che incidono sulle funzioni fondamentali e sull'ordinamento di comuni e province - una delle materie soggette a riserva di legge bicamerale - sono state incluse in interventi per lo sviluppo economico o la stabilizzazione finanziaria. Nelle innovazioni sui servizi pubblici locali (poteri regolatori, promozione della concorrenza) vi sono norme d'azione

⁹ Secondo un'indicazione emersa nel dibattito parlamentare sulla revisione costituzionale: la funzione del Senato risulta più complessa rispetto a quanto enunciato dal nuovo art. 55, 5° comma (rappresentanza delle istituzioni territoriali), tanto da far dire a qualche A. che manca una scelta precisa sulla sua vera natura: organo di rappresentanza delle realtà locali o d'indirizzo e controllo; CHELI, *Luci e ombre*, cit. Sulla inclusione delle leggi costituzionali nell'elenco dell'art. 70, 1° co., v., altresì, i rilievi mossi da CARNEVALE, *Brevi considerazioni*, cit., 10: l'approvazione in entrambi i rami del Parlamento è, per le leggi costituzionali, solo un aspetto di un più complesso procedimento di formazione (art. 138 Cost.); e non avrebbe senso richiedere esse un "oggetto proprio".

¹⁰ Altro discorso è quello sul carattere tassativo delle attribuzioni conferite al nuovo Senato, insuscettibili di interpretazione estensiva, stante il *deficit* di legittimazione politica diretta su cui insiste, da ult., R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano.*, in www.federalismi.it, n. 3/2016.



destinate agli enti locali e destinate a conformare l'esercizio delle loro funzioni fondamentali¹¹. E così via.

I centri di produzione legislativa (a cominciare dagli uffici legislativi dei ministeri) hanno sempre lavorato *per problemi*, non per materie tipizzate nell'oggetto¹².

Ora, l'adozione di provvedimenti compositi (comprensivi di norme sottoposte a diversa sequenza procedimentale e, dunque, *anche* di norme da trattare con legge bicamerale) è da escludere sulla base della lettera del nuovo art. 70 Cost., che sembra inibire qualsiasi commistione tra le materie tipizzate del primo comma e la generalità delle altre materie, rimesse alla ponderazione - esclusiva o prevalente - della Camera dei deputati (salvo il caso già segnalato del decreto-legge, stante la previsione, seppur obliqua, dell'art. 77, secondo comma, novellato dall'art. 16).

Sorgono, inevitabili, alcuni interrogativi.

E' ragionevole pervenire in ogni caso all'illegittimità costituzionale solo per la pluralità delle materie disciplinate? E se vi è connessione obiettiva tra le materie? E ancora, come intendere l'inciso dell'art. 70, primo comma, sull'«oggetto proprio» della legge bicamerale?

3. L'«oggetto proprio» delle leggi bicamerali.

E' bene muovere dal requisito dell'«oggetto proprio», ed esaminare le seguenti fattispecie.

A) Cominciamo dal contenuto della legge bicamerale, Ci si chiede se occorra una rigorosa omogeneità interna, o se sia ammessa la disciplina, nello stesso atto legislativo, di materie plurime, purché rientrino nelle fattispecie tipizzate dal primo comma dell'art. 70. La lettera di detto primo comma, ultimo periodo, riferisce il requisito dell'«oggetto proprio» a *ciascuna* legge bicamerale, ma si è giustamente suggerito di non esagerare in formalismo e di seguire invece un canone di ragionevolezza, interpretando l'oggetto proprio come qualità della *classe* delle leggi bicamerali *e non delle singole specie*¹³.

¹¹ Si porrà l'esigenza di distinguere, in concreto, tra le funzioni *fondamentali* degli enti locali e gli altri ambiti funzionali: non ogni intervento destinato a incidere sulle funzioni degli enti locali è attratto nella procedura bicamerale paritaria.

¹² V. quanto messo in luce da A. RUGGERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali*, 2016, 107 ss. sulla "natura degli interessi" come "unico punto di riferimento per la ridefinizione incessante, secondo i casi, della linea divisoria delle competenze" (corsivo ns.); sul punto, v. altresì G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2015, spec. al § 4, e F. BENELLI, *Il riparto delle materie dopo la riforma del Titolo V alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, a cura di L. Pesole e M. Volpi, Napoli, 2015, 23 ss., spec. 30 ss.

¹³ CARNEVALE, *Considerazioni*, cit., che porta come esempio di "assoluta sproporzione" l'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità, per violazione del canone dell'oggetto proprio, della legge bicamerale che, disciplinando l'elezione dei senatori ad opera dei Consigli regionali, ai sensi dell'art. 57, comma sesto, Cost.,



B) Vi è poi il caso in cui il disegno di legge - deferito al procedimento *bicamerale* perché concerne di materia tipizzata dal primo comma dell'art. 70 – finisca per includere materie ulteriori (*non* rientranti nella riserva di legge bicamerale) per effetto di emendamenti ammessi dalla Presidenza d'assemblea. Naturalmente si può obiettare che questo è un *caso impossibile*, perché le Presidenze delle Camere sono le prime garanti del principio di distinzione dei procedimenti e dovrebbero dichiarare inammissibili gli emendamenti estranei. Eppure, *quid iuris* se l'emendamento in questione è posto in votazione ed è approvato?

C) Vi è infine l'opposta ipotesi di testo deferito all'esame della Camera dei deputati in procedimento *ordinario* (*id est*, monocamerale salvo richiamo del Senato) che disciplini *anche* materie rientranti nella riserva di legge bicamerale, a seguito di emendamenti aggiuntivi ammessi alla votazione e approvati.

Seguendo un approccio formale, nelle ipotesi esemplificate *sub b)* e *c)*, la legge a contenuto plurimo viola la norma regolatrice delle attribuzioni (ed è illegittima): o perché il Senato concorre in termini paritari a disciplinare materie non contemplate dal 1° comma, esorbitando così dall'ambito delle sue attribuzioni; o perché, al converso, è la Camera dei deputati - nel momento in cui inserisce nella legge a procedimento ordinario materie "da bicamerale" - che declassa il Senato da interlocutore paritario a interlocutore eventuale, e comunque subalterno.

E dunque: i centri di produzione normativa continueranno, sì, a lavorare *per problemi*; ma dovranno fare i conti con la riserva di legge bicamerale per materie, tassativamente individuate. Entrata in vigore la riforma, la *legge composita*, che contenga *anche* norme da trattare con legge bicamerale, è, in via di principio, preclusa, e bisognerà scinderne il contenuto in più disegni di legge collegati, soggetti a diverso *iter* procedurale, con tutti i problemi di organizzazione dei lavori che ciò comporta.

4. Esistono margini di flessibilità?

Possono sperimentarsi – in nome dell'effettività del processo legislativo e dello stesso canone di ragionevolezza - spazi di flessibilità, atti a temperare la rigidità della griglia procedurale dell'art. 70 e ad evitare la frammentazione degli interventi di innovazione normativa?

Immaginiamo alcuni scenari per valutarne fattibilità e punti critici.

La prima ipotesi riguarda il caso di connessione tra una materia *ex art. 70*, primo comma, che risulti prevalente, ed altre, estranee, unitariamente disciplinate nello stesso atto. Scartata la via

contenga anche norme sulla ineleggibilità e incompatibilità dei senatori, "appannaggio di altra legge bicamerale".



dello stralcio, un'intesa intercamerale dispone l'attrazione dell'intero contenuto del disegno di legge nell'alveo del procedimento bicamerale paritario. Questo esito procedurale potrebbe essere contestato per l'indebito accrescimento del ruolo del Senato; di contro, vi sono le esigenze di concentrazione procedimentale, che potrebbero pesare in un'eventuale controversia di legittimità. Nella prospettiva prima delineata, anche la legge di conversione del decreto-legge ad oggetto plurimo dovrebbe seguire la procedura bicamerale¹⁴.

Secondo scenario, la flessibilità di segno inverso: l'attrazione della materia "da *iter* bicamerale" nel procedimento ordinario qualora sussista connessione. Anche qui vi è una obiezione fondata sulla lettera del primo comma dell'art. 70: verrebbe lesa la riserva ivi posta a favore delle leggi bicamerali. Si potrebbero però ammettere intese facoltizzanti nel caso di norme di natura ordinamentale, consequenziali alla disciplina di settore (es., adeguamenti funzionali degli enti locali),

In entrambe le ipotesi, la flessibilità consegue a opzioni interpretative (qui si è evocato il criterio della materia prevalente) per porre rimedio alla rigidità insita nella distinzione basata su elenchi di materie. Occorrono, a tal fine, orientamenti condivisi degli operatori politici. In mancanza, la via più sicura per i centri produttori di normativa legislativa è quella di predisporre due o più disegni di legge, collegati l'uno all'altro. Anche a tal fine vi sarà bisogno di intese intercamerali sulla programmazione dei lavori, per assicurare il buon andamento dell'attività legislativa.

5. Le garanzie parlamentari.

Come far valere nell'effettività della vita parlamentare il principio di distinzione procedurale?

La prima garanzia risiede nei classici strumenti della procedura¹⁵.

Già si è visto che la Presidenza d'assemblea – facendo immediata e doverosa applicazione dell'art. 70 Cost. - dichiarerà inammissibili emendamenti aggiuntivi, estranei al contenuto del disegno di legge e tali da modificare il regime del procedimento.

Nel caso in cui sia "composito" già in origine il disegno di legge¹⁶, si procederà allo stralcio delle norme estranee affinché siano esaminate in procedimento bicamerale paritario. Vero è che lo

¹⁴ Il nuovo 5° comma dell'art. 77 prescrive, peraltro, che "i decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto *specifico, omogeneo* e corrispondente al titolo". I requisiti di specificità e omogeneità del contenuto non sembrerebbero precludere, in via assoluta, la disciplina di materie diverse, riconducibili rispettivamente al 1° e al 2° comma dell'art. 70, purché sussista una interdipendenza sostanziale, obiettivamente rilevabile, tra le diverse materie: v. *supra*, alla nota 5.

¹⁵ Strumenti che potranno essere meglio calibrati mediante opportune novelle regolamentari, consequenziali alla riforma, secondo la giusta osservazione di STAIANO, *Le leggi monocamerali*, cit.



stralcio potrebbe recare danno alla coerenza e all'efficacia dell'intervento normativo in esame: si può ovviare a questo inconveniente in sede di programmazione dei lavori parlamentari modulando opportunamente i tempi di discussione, anche attraverso opportune intese tra le Presidenze d'assemblee, strumento, questo, utilizzabile anche al di fuori delle "questioni di competenza" previste dal 6° comma del nuovo art. 70.

Ancor prima, la Presidenza del Consiglio dovrebbe vincolare tutti gli uffici legislativi a un controllo preventivo sul regime procedurale, predisponendo – ove occorra - più disegni di legge "collegati" da esaminare nel rispetto delle modalità procedurali differenziate prescritte dal nuovo art. 70 Cost. Verrebbe così favorito quel cambiamento di mentalità necessario per dar seguito alla razionalizzazione voluta dalla riforma.

Notevole rilievo potranno avere le intese tra i Presidenti delle Camere. Intese che non serviranno soltanto a decidere le "questioni di competenza" sollevate ai sensi di regolamento, secondo la formula – esemplificativa e non tassativa - del 6° comma dell'art. 70, ma a concordare soluzioni non conflittuali, creando precedenti che nel tempo serviranno a stemperare tensioni e incertezze e che potrebbero assicurare quei margini di flessibilità, sopra ipotizzati, utili a mitigare la rigida applicazione del principio di distinzione dei procedimenti.

6. La prassi e il ruolo della Corte.

Tiriamo le fila del discorso.

La formazione di una prassi condivisa varrà a scongiurare un rischio insito nella riforma: quello dell'irrigidimento procedurale, che recherebbe danno al buon funzionamento della macchina legislativa.

La garanzia dell'oggetto proprio delle leggi bicamerali non impone affatto l'adozione di leggi "mono-materia": la garanzia è del *genus* "leggi bicamerali", non della singola *species*, e questo vale ancor più quando sussista un plausibile nesso giuridico-sistematico tra una o più materie, incluse nell'elenco del primo comma dell'art. 70.

La presenza di interconnessioni, obiettivamente verificabili, potrebbe altresì giustificare l'attrazione del disegno di legge "composito" nella procedura bicamerale, qualora non si disponga lo stralcio delle norme estranee.

¹⁶ Salvo però l'ipotesi in cui sia possibile dimostrare un obiettivo nesso di connessione. Potrebbe infatti affermarsi una prassi facoltizzante, che ammetta la disciplina di materie plurime nel caso di loro evidente connessione, per assicurare un ragionevole spazio di flessibilità: v. fra breve, nel testo.



Strumento di questa (relativa) flessibilità è l'intesa tra le Presidenze; il presupposto è il *fair play* tra gli operatori politici. E per sottolineare l'importanza di momenti collaborativi e convenzionali occorre relegare ad *extrema ratio* la via del controllo giurisdizionale esterno. In questo spirito si è addirittura ventilata l'autosufficienza dei rimedi interni e l'insindacabilità delle intese con le quali i Presidenti delle Camere risolvono le questioni di competenza. E tuttavia manca, nel testo approvato, un inciso esplicito al riguardo, che invece era presente nella riforma costituzionale del 2006, bocciata dal voto referendario¹⁷, sicché non vi sono elementi testuali per aprire una breccia nel grande principio del controllo di costituzionalità per vizi formali, ove il vizio *in procedendo* sia dedotto per violazione di norma direttamente posta dalla Costituzione¹⁸.

Né è plausibile una limitazione del sindacato della Corte nella sola sede del conflitto tra poteri (su ricorso del Senato pretermesso). Non ci vuole grande sforzo per immaginare, in un processo innanzi al giudice ordinario, o amministrativo, o tributario, una censura prospettata dalle parti che - per travolgere una norma di legge avversata - chieda al giudice di rinviare la questione alla Corte adducendo l'illegittimità della procedura seguita e la non vincolatività della decisione dei due Presidenti. Come potrebbe la Corte rinverdire la vecchia dottrina degli *interna corporis* quando la questione di competenza - sollevata "secondo le norme dei regolamenti" - è risolta dai Presidenti con decisione espressamente contemplata da una norma costituzionale? Questa decisione non è mero atto di diritto parlamentare, perché è direttamente tipizzata in Costituzione.

D'altra parte, non sarebbe tollerabile una situazione d'incertezza provocata dall'insorgere di un diffuso contenzioso per vizi formali. La stessa Corte ha un interesse istituzionale a che si formi

¹⁷ Come riconosce MANETTI, *Pesi e contrappesi*, cit., che pure propende per l'insindacabilità delle intese in base ad argomenti "di sistema" ("sarebbe assurdo che il legislatore costituzionale volesse rendere incerta la legittimità formale di molte leggi future"). L'art. 14 del testo di riforma del 2006, modificativo dell'art. 70 - XIV leg., A.S. 2544-D - prevedeva all'ultimo comma che "I Presidenti del Senato federale della Repubblica e della Camera dei deputati, d'intesa tra di loro, decidono le eventuali questioni di competenza tra le due Camere, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, in ordine all'esercizio della funzione legislativa. I Presidenti possono deferire la decisione ad un comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai rispettivi Presidenti. La decisione dei Presidenti o del comitato *non è sindacabile in alcuna sede*. I Presidenti delle Camere, d'intesa tra di loro, su proposta del comitato, stabiliscono sulla base di norme previste dai rispettivi regolamenti i criteri generali secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi" (corsivo ns.).

¹⁸ Si fa riferimento, ovviamente, alla *summa divisio* tracciata dalla Corte costituzionale tra vizi *in procedendo* per la violazione di norme regolamentari delle Camere, non sindacabili dalla Corte, e vizi per violazione di norme direttamente previste dalla Costituzione, sindacabili: sul che v., se si vuole, il ns. *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, 209 ss.



una prassi plausibile che funga da strumento qualificato d'interpretazione costituzionale, secondo una linea presente nella sua giurisprudenza¹⁹.

Un'ultima osservazione.

Per assolvere ad una funzione interpretativa-integrativa, la prassi deve essere sorretta da comportamenti consistenti degli operatori politici, da spirito di lealtà istituzionale. Mai il successo delle costituzioni è l'esito scontato di un meccanismo giuridico. Pesano le azioni, le idee e le credenze dei soggetti politici, che nelle istituzioni operano²⁰.

¹⁹ Sono noti i casi in cui la Corte ha richiamato la prassi costituzionale - tale da sostanziare una consuetudine costituzionale - al fine di specificare o integrare il parametro di giudizio con riguardo alla sfera dell'organizzazione costituzionale: v., in part., le sentenze n. 129 del 1981 (la premessa è l'incompiutezza, "quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali", delle disposizioni scritte) e n. 7 del 1996, sulla sfiducia individuale al ministro (si fa leva sulla prassi, che anche qui ha la consistenza di consuetudine costituzionale, per identificare un tratto della forma di governo quale risulta dal suo sviluppo storico). Diverso spirito si coglie in altre pronunce, come nella sentenza n. 200/2006 sul potere di grazia, dove il rapporto tra i poteri in conflitto - Presidente della Repubblica e Ministro della giustizia - sono definiti con superamento della prassi, ritenuta distorsiva, dei primi decenni di attuazione della Costituzione. Sulla considerazione della prassi nella giurisprudenza costituzionale, v., da ult., P. CARNEVALE, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2014 e, volendo, il ns. *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2007, 583 ss.

²⁰ Come ricorda C. TURPIN, *British Government and the Constitution*, London, Butterworths, 1990, 19, "successful constitutions and institutions are not mere pieces of machinery".