

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

Area di diritto comparato

**OSSERVAZIONI SU LEGGE ELETTORALE
E STRUMENTI DI ACCELERAZIONE
DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO**

a cura di P. Passaglia

con contributi di

C. Guerrero Picó

S. Pasetto

M. T. Rörig

C. Torrisi

novembre 2017

Avvertenza

La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.

La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).

Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: servstudi@cortecostituzionale.it.

**OSSERVAZIONI SU LEGGE ELETTORALE
E STRUMENTI DI ACCELERAZIONE
DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO**

INDICE

FRANCIA

1. Premessa	7
2. La legge elettorale, una legge ordinaria	7
3. Il dibattito sullo statuto della legge elettorale	9
4. Il procedimento di approvazione della legge elettorale e l'applicazione delle regole comuni	10
4.1. L'approvazione della legge elettorale	10
4.2. Le procedure di esame semplificate applicabili alla legge elettorale	11
4.2.1. <i>La procedura semplificata di esame</i>	11
4.2.2. <i>Il c.d. "vote bloqué"</i>	11
4.2.3. <i>"L'engagement de la responsabilité" del Governo ex art. 49, comma 3, Cost.</i>	12

GERMANIA

1. Introduzione	15
2. Il procedimento legislativo, in generale	15
2.1. <i>L'iter ordinario</i>	15
2.2. Gli strumenti di accelerazione del procedimento legislativo	17
2.2.1. <i>La riduzione di termini</i>	17
2.2.2. <i>Lo stato di emergenza legislativa e lo strumento della questione di fiducia</i>	18
3. Giurisprudenza costituzionale	19

REGNO UNITO

1. Introduzione	25
2. Cenni sul procedimento legislativo, in generale	25

3. Gli strumenti acceleratori del procedimento legislativo	27
3.1. La <i>fast-track procedure</i>	27
3.2. L'introduzione di emendamenti durante fasi avanzate della normale procedura legislativa	29
3.3. Il voto di fiducia	30

SPAGNA

1. La legge elettorale nel sistema delle fonti	33
2. Il procedimento di approvazione	34
3. Sulla possibilità di applicare al procedimento formativo della legge elettorale gli strumenti di accelerazione del procedimento legislativo	36
3.1. L'esame in lettura unica	37
3.2. La dichiarazione di urgenza	42

FRANCIA

di Céline Torrisi

1. Premessa

La collocazione della legge elettorale nel sistema delle fonti francese costituisce uno dei paradossi della V Repubblica: benché considerata come il suo “secondo pilastro”¹, contrariamente alla disciplina dell’elezione del Presidente della Repubblica², le modalità di scrutinio delle elezioni legislative non sono state codificate nella Costituzione del 1958. La volontà politica dell’epoca è stata piuttosto quella di proseguire nella continuità del regime giuridico anteriore che conferiva alla legge elettorale lo statuto di legge ordinaria³.

La questione della costituzionalizzazione della legge elettorale è riemersa nel corso degli anni⁴ e parte della dottrina sostiene che, malgrado la sua natura ordinaria, la disciplina dell’elezione dei deputati francesi faccia parte della costituzione materiale⁵. Tuttavia, tale dibattito non ha mai portato ad una modifica della posizione nell’ordinamento della legge elettorale francese. Di conseguenza essa è sottoposta alle stesse regole di qualunque altra legge ordinaria.

2. La legge elettorale, una legge ordinaria

L’art. 34 Cost. attribuisce al legislatore ordinario la competenza a definire le regole relative al regime elettorale delle assemblee parlamentari. Nel testo costituzionale ci si limita a stabilire l’elezione dei deputati al suffragio universale

¹ M. DUVERGER, *Le second pilier du régime*, in *Enjeu*, n. 6, ottobre 1983, 35-36.

² L’elezione del Presidente della Repubblica è disciplinata dalla legge n. 62-1292 del 6 novembre 1962 sull’elezione del Presidente della Repubblica al suffragio universale.

³ Già nel 1882, Léon Gambetta, allora Capo del Governo, depositò un progetto di risoluzione volto alla costituzionalizzazione dello scrutinio di lista maggioritario, ma tale progetto fu respinto. Per una analisi storica, si rinvia al documento reperibile *on line* sul sito dell’*Assemblée nationale* <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/8.asp>.

⁴ V. L. SEUROT, *Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 103, n. 3, 2015, 657-678.

⁵ V. O. DUHAMEL – G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2013, 3^a ed., 23. Anche Francis Hamon et Michel Troper sostengono che una “*norma relativa all’elezione dei deputati che, come in Francia, non è contenuta nel testo costituzionale, ma in una legge ordinaria, è materialmente costituzionale*”, in F. HAMON – M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2012, 33^a ed., 34.

diretto e, dal 2008, si prevede il numero massimo degli stessi a 577 (art. 24 Cost.). Si stabilisce inoltre che devono essere definiti mediante legge organica la durata in carica di ciascuna delle due assemblee, il numero dei loro componenti, l'importo della loro indennità, le condizioni di eleggibilità e, infine, il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità (art. 25 Cost.).

La volontà di conferire alla legge elettorale natura ordinaria si spiega principalmente per il fatto che si è inteso lasciare la possibilità di modificare la legge elettorale in funzione delle circostanze, piuttosto che ancorarla saldamente alla rigidità del testo costituzionale. Dall'entrata in vigore della Costituzione del 1958, si sono succeduti tre regimi elettorali. Il regime iniziale, disciplinato dalle *ordonnances* ordinarie n. 58-945 del 13 ottobre 1958 e n. 58-1015 del 29 ottobre 1958, sull'elezione dei deputati all'*Assemblée nationale*, era quello dello scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno⁶. Successivamente, la legge n. 85-690 del 10 luglio 1985, di modifica del Codice elettorale e relativa all'elezione dei deputati, ha introdotto lo scrutinio proporzionale. Qualche mese dopo, la legge n. 86-825 dell'11 luglio 1986, sull'elezione dei deputati e di autorizzazione al Governo a delimitare, mediante *ordonnances*, le circoscrizioni elettorali, ha reintrodotto lo scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno. Tale disciplina è tuttora in vigore.

Il *Conseil constitutionnel*, adito in via preventiva, è stato chiamato a pronunciarsi sulla legge del 1986. I parlamentari ricorrenti sostenevano, tra l'altro, che la modifica della legge elettorale dovesse essere realizzata mediante legge organica. Con la decisione n. 86-208 DC, del 2 luglio 1986, oltre ad avere dichiarato la costituzionalità della legge sottoposta al suo esame (con alcune riserve di interpretazione), il *Conseil constitutionnel* ha ribadito che, in virtù dell'art. 34 Cost., la legge (ordinaria) può, qualora rispetti le disposizioni previste dalle leggi organiche che definiscono il numero dei deputati, cambiare le modalità di scrutinio senza l'intervento preventivo di una nuova legge organica. Ha quindi

⁶ La disciplina elettorale in vigore nei primi anni della V Repubblica era definita da varie *ordonnances* adottate in applicazione dell'art. 92 Cost. che consentiva al Governo di adottare, fino al 4 febbraio 1959, le misure necessarie per l'attuazione del nuovo quadro istituzionale. Tale articolo stabiliva che il Governo era autorizzato a fissare il regime elettorale delle assemblee previste in Costituzione mediante *ordonnances* aventi forza di legge. Sono state adottate otto *ordonnances* per definire il regime elettorale dell'*Assemblée nationale*; tra queste, due sono di natura organica.

pienamente confermato la natura di legge ordinaria conferita alla legge elettorale (cons. 3)⁷.

3. Il dibattito sullo statuto della legge elettorale

La collocazione della legge elettorale nel sistema delle fonti è sempre stata oggetto di dibattito. Oltre alla questione della costituzionalizzazione della legge elettorale, alcuni avevano proposto, al momento dell'elaborazione della Costituzione del 1958⁸, la creazione di una procedura speciale. Tuttavia tale idea è stata respinta. Una diversa ipotesi è stata prospettata dalla *Commission Vedel* nel 1993⁹. Era stato proposto di inserire nella Costituzione una disposizione volta a fare adottare alla maggioranza dei due terzi dei suffragi espressi all'*Assemblée nationale* gli elementi fondamentali per l'adozione delle modalità di scrutinio¹⁰. Tale proposta non ha però avuto seguito.

Parte della dottrina¹¹ si è interrogata sull'esistenza di principi di valore costituzionale in grado di limitare la competenza del legislatore ordinario in materia elettorale. Guy Carcassonne, ad esempio, aveva ipotizzato l'esistenza di un *principe fondamental reconnu par les lois de la République* (componente, come tale, del blocco di costituzionalità) secondo cui qualunque scrutinio maggioritario uninominale doveva comportare almeno due turni¹². Tuttavia, tale principio non è stato ritenuto effettivamente esistente. Sempre con l'obiettivo di

⁷ La pronuncia è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-208-dc/decision-n-86-208-dc-du-2-juillet-1986.8273.html>.

⁸ Inizialmente le leggi elettorali dovevano rientrare nel novero delle leggi organiche. V. il verbale del gruppo di lavoro presieduto da Michel Debré riunitosi il 12 giugno 1958 in J.L. DEBRÉ, *La Constitution de la Ve République*, Paris, Puf, 1975, 42.

⁹ Il *Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, c.d. “*Commission Vedel*”, era un comitato di studio istituito in data 2 dicembre 1992, sotto la presidenza di Georges Vedel. Tale comitato aveva l'obiettivo di proporre riforme costituzionali per la V Repubblica. Ha presentato la sua relazione al Presidente della Repubblica il 15 febbraio 1993.

¹⁰ *Relazione al Presidente della Repubblica, Proposte per una revisione della Costituzione*, 15 febbraio 1993, proposta 29.

¹¹ Per un riassunto si rimanda a L. SEUROT, *Faut-il constitutionnaliser le mode de scrutin aux élections législatives?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 103, n. 3, 2015, 667.

¹² Questa idea venne sviluppata in occasione della sua audizione davanti all'*Assemblée nationale*, in data 2 febbraio 2010, sui progetti di legge relativi alla creazione dei consiglieri territoriali. V. *Assemblée nationale*, XIII legislatura, Sessione ordinaria 2009-2010, Delegazione sui diritti delle donne e l'uguaglianza delle *chances* tra gli uomini e le donne, 2 febbraio 2010, resoconto n. 8.

dare maggiori garanzie alla disciplina elettorale, alcuni hanno sostenuto che il fatto di esigere un termine minimo tra la modifica delle modalità di scrutinio e la tenuta delle elezioni costituisse una tradizione repubblicana, al fine di evitare che il Governo, appoggiato da una maggioranza parlamentare, potesse attendere l'ultimo momento per scegliere il modo di scrutinio più adatto alle circostanze. Nella decisione n. 2008-563 DC, del 21 febbraio 2008¹³ (cons. 3), il *Conseil constitutionnel* ha però stabilito che tale tradizione non costituisce, in ogni caso, un *principe fondamental reconnu par les lois de la République*.

Nel 2007, la *Commission Balladur* ha ritenuto che non fosse né utile né opportuno costituzionalizzare il sistema elettorale¹⁴. Più di recente, nel 2015, altri hanno sollevato l'attenzione sul rischio che poteva comportare la costituzionalizzazione del sistema elettorale francese, ricordando che, qualora si procedesse alla costituzionalizzazione della legge elettorale, si rischierebbe di costituzionalizzare il sistema maggioritario a due turni, ponendo la Francia in una netta controtendenza rispetto alla tendenza dominante in Europa¹⁵.

Per il momento, quindi, e nonostante la diversità di vedute sul punto, la legge elettorale francese rimane collocata al rango di legge ordinaria.

4. Il procedimento di approvazione della legge elettorale e l'applicazione delle regole comuni

4.1. L'approvazione della legge elettorale

Le procedure di approvazione o di modifica della legge elettorale sono quelle di qualunque legge ordinaria. L'iniziativa spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, o ai membri del Parlamento. La legge deve essere votata in termini identici sia dall'*Assemblée nationale* che dal Senato. L'approvazione della legge elettorale non avviene, quindi, a seguito di un

¹³ La pronuncia è reperibile *on line* alla pagina <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2008563DC2008563dc.pdf>.

¹⁴ Comitato di riflessione e di proposte sulla modernizzazione ed il riequilibrio delle istituzioni della V Repubblica, *Una quinta Repubblica più democratica*, *La Documentation française*, 2007, 69 e 101-102. Opponendosi alla posizione sviluppata dalla medesima commissione, Jean-Louis Bourlanges e Jean-Claude Casanova asserivano invece la necessità di costituzionalizzare la legge elettorale: cfr. J.-L. BOURLANGES, *Quatre raisons pour changer le mode de scrutin*, in *Commentaires*, n. 139, 676.

¹⁵ F. HAMON, M. TROPER, *op. cit.*, n. 178.

procedimento peculiare e può essere sottoposta alle procedure di esame semplificate.

4.2. Le procedure di esame semplificate applicabili alla legge elettorale

La Costituzione francese attribuisce al Governo notevoli poteri di intervento al fine di indirizzare e, soprattutto, di accelerare l'approvazione di un testo in discussione. I più caratteristici sono la procedura semplificata di esame¹⁶, il c.d. “*vote bloqué*” e “*l’engagement de la responsabilité*” del Governo ex art. 49, comma 3, Cost. Tutti questi strumenti possono essere applicati alla legge elettorale, ma nella prassi solo l’art. 49, comma 3, Cost. è stato utilizzato per accelerare l’adozione della legge elettorale (nel 1986).

4.2.1. La procedura semplificata di esame

La procedura semplificata di esame è stata ideata principalmente per velocizzare l’adozione dei testi che presentano un aspetto più tecnico che politico. Dopo il suo esame in commissione, il testo viene sottoposto ad una breve discussione generale. Qualora non venga presentato alcun emendamento, si procede al voto senza ulteriori discussioni. In caso contrario, vengono esaminati solo gli articoli oggetto di emendamento e gli interventi sono limitati. Tale procedura viene generalmente applicata per l’adozione di progetti di legge di autorizzazione della ratifica di un trattato o per l’approvazione di un accordo internazionale.

Tale procedura non è mai stata attivata per l’adozione di una legge elettorale.

4.2.2. Il c.d. “vote bloqué”

Una delle innovazioni più significative in materia di procedimento legislativo contenute nella Costituzione della V Repubblica è quella relativa alla possibilità, per il Governo, di richiedere ad un’assemblea di pronunciarsi con un solo voto sull’integralità di un testo in discussione o su una sua parte, mantenendo solo gli emendamenti proposti o accettati dal Governo (art. 44, comma 3, Cost.). Il

¹⁶ Per maggiori informazioni si rimanda alla nota predisposta dall’*Assemblée nationale* e reperibile *on line* alla pagina <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-procedure-legislative>.

Governo dispone di un ampio margine di manovra per attuare tale procedura. È libero di scegliere il momento in cui annuncia la sua intenzione di farne uso. Ancora, spetta al Governo definire il testo che è oggetto di voto unico (una parte del testo, un articolo o un gruppo di articoli o tutto il testo). Decide anche sugli emendamenti che verranno sottoposti a votazione. Tale procedura ha come effetto di sopprimere il voto sugli emendamenti e gli articoli che sono oggetto di un voto unico. L'utilizzo di tale procedura non consente, tuttavia, di ostacolare la discussione inerente a tutti gli articoli e gli emendamenti che vi si riferiscono.

In astratto, il *vote bloqué* può essere impiegato anche per la legge elettorale, sebbene ciò non sia mai avvenuto, finora.

4.2.3. “*L’engagement de la responsabilité*” del Governo ex art. 49, comma 3, Cost.

Fino al 2008, l’art. 49, comma 3, Cost. stabiliva che il Primo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, poteva impegnare la responsabilità del proprio Governo sul voto, da parte dell’*Assemblée nationale*, di un progetto o di una proposta di legge.

Con la legge costituzionale n. 2008-764 del 23 luglio 2008, l’art. 49-3 Cost. è stato modificato nel senso di una delimitazione della natura dei testi sulla base dei quali si può impegnare la fiducia e sulla frequenza di utilizzo di tale procedura. Nella sua nuova redazione, l’art. 49-3 Cost. stabilisce che il Primo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può impegnare la responsabilità del proprio Governo sul voto, da parte dell’*Assemblée nationale*, su un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale. Stabilisce, inoltre, che il Primo ministro possa ricorrere a tale procedura solo per un altro progetto o un’altra proposta di legge per sessione.

Tale procedura non può essere attuata dinanzi al Senato, dato che il Governo non è politicamente responsabile davanti a questa camera. Come per il voto bloccato, il Governo è libero di scegliere il momento in cui impegnare la propria responsabilità e di decidere il contenuto del testo sul quale la impegna. A differenza del voto bloccato, l’impegno della responsabilità ha come effetto quello di sospendere immediatamente la discussione del testo, facendo sì che il testo venga approvato dall’assemblea senza neppure essere votato, a meno che, entro ventiquattro ore dalla richiesta del Primo ministro, non venga presentata una *motion de censure*. Una mozione di censura può essere accolta solo se è sottoscritta da almeno un decimo dei membri dell’*Assemblée nationale*. Se tale

mozione viene depositata, è discussa e votata nei termini ed alle condizioni fissate dalla Costituzione e dal regolamento dell'*Assemblée*. Il voto deve intervenire oltre le quarantotto ore dopo il suo deposito, al massimo al terzo giorno di seduta che segue lo spirare di tale termine. La mozione è adottata solo se raccoglie la maggioranza dei voti dei membri che compongono l'*Assemblée*. Se nessuna mozione di censura è depositata entro le ventiquattro ore o se la mozione non è adottata, il testo sul quale il Governo ha impegnato la sua responsabilità è considerato come adottato. Se invece la mozione di censura è votata, il Primo ministro deve presentare le dimissioni e il testo è rigettato. Tale situazione non si è mai verificata dal 1958.

La riforma costituzionale aveva l'obiettivo di ricordare che l'art. 49-3 Cost. doveva essere attuato solo nei confronti di testi essenziali per l'azione del Governo, vale a dire testi oggettivamente vitali per la Nazione (quindi, *in primis*, testi finanziari) o testi considerati essenziali per il Governo. Nella prassi, però, la riforma è stata interpretata nel senso di favorire l'utilizzo della procedura speciale, più che su testi di portata finanziaria, su testi caratterizzati per una certa importanza¹⁷.

In materia elettorale, nulla vieta al Governo di impegnare la propria responsabilità nella votazione di un testo legislativo. Nella storia della V Repubblica, ciò è accaduto solo una volta. In data 20 maggio 1986, il Governo, allora presieduto da Jacques Chirac, ha impegnato la propria responsabilità sul progetto di legge relativo all'elezione dei deputati e recante autorizzazione al Governo per la delimitazione, mediante *ordonnances*, delle circoscrizioni elettorali. Votata il 22 maggio 1986 con 284 voti a favore e 289 contro, la mozione di censura non è stata adottata¹⁸.

¹⁷ Per una sintesi dei testi che sono stati adottati in seguito all'attivazione dell'art. 49-3 Cost., v. L. AUDOUY, *La révision de l'art. 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2016/3, n. 107, supplemento elettronico, e8. V. anche la pagina web dell'*Assemblée nationale* sul ricorso all'art. 49-3 dal 1958 ad oggi (elenco aggiornato al 10 maggio 2016), <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-3.asp>.

¹⁸ Il resoconto della sessione parlamentare del 22 maggio 1986 è reperibile *on line* alla pagina <http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cr/1985-1986-ordinaire2/039.pdf>.

GERMANIA

di Maria Theresia Roerig

1. Introduzione

I principi del sistema elettorale per il *Bundestag* sono contenuti agli artt. 38 ss.¹ della Legge fondamentale (LF), mentre la disciplina delle elezioni è contenuta, invece, in una legge federale, per la quale non si prevede un *iter* formativo peculiare rispetto alle altre leggi ordinarie.

2. Il procedimento legislativo, in generale

La disciplina del procedimento di formazione della legge ordinaria² è contenuta negli artt. 76-78 LF, che sono dedicati prevalentemente alla partecipazione del *Bundesrat* alla funzione legislativa ed alla posizione da questo assunta nei confronti dei progetti di legge approvati dal *Bundestag*.

2.1. L'*iter* ordinario

L'iniziativa legislativa è attribuita, dall'art. 76, comma 1, LF al Governo federale, al *Bundesrat* ed ai deputati del *Bundestag*. Il *Bundestag* deve procedere entro un congruo termine alla discussione ed alla deliberazione sui progetti di legge (art. 76, comma 3, LF).

I progetti di legge vengono presentati al *Bundestag* ma, qualora si tratti di una iniziativa governativa, il testo deve essere preventivamente presentato al *Bundesrat* che dispone di un termine di sei settimane per esprimere il proprio parere. Similmente i progetti elaborati dal *Bundesrat* debbono essere inoltrati al Governo federale che provvederà a trasmetterli al *Bundestag* accompagnati dal proprio parere in merito.

¹ Una traduzione italiana della Legge fondamentale è reperibile alla pagina web <http://www.comites-monaco.de/65Costituzioni.pdf>.

² Vedi per ult. dettagli F. FURLAN, *La Repubblica Federale Tedesca*, in A. BARDUSCO, F. FURLAN, M. IACOMETTI, C. MARTINELLI, G.E. VIGEVANI, & M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, 2009, 139-184.

I progetti di legge vengono esaminati dapprima dalle Commissioni competenti per materia e poi trasmessi al *plenum* dell'assemblea, che approva i medesimi a maggioranza semplice dopo la loro triplice lettura.

Un *quorum* più elevato (maggioranza qualificata) è richiesto ai sensi dell'articolo 79, comma 2, LF solo per i disegni di legge di revisione costituzionale.

I progetti di legge, una volta approvati dal *Bundestag*, vengono trasmessi al *Bundesrat*, i cui poteri nell'ambito del procedimento legislativo mutano in base alla natura del testo normativo da approvare: solo in alcuni casi il voto negativo del *Bundesrat* opera come veto assoluto e non superabile dal *Bundestag*.

Qualora si tratti di leggi che incidano sulle finanze dei *Länder* ovvero di leggi che disciplinano il procedimento amministrativo (considerando che l'esecuzione di tutte le leggi è normalmente di competenza dei *Länder*) senza possibilità di deroga da parte dei *Länder* (art. 84, comma 2, LF), l'eventuale voto negativo del *Bundesrat* opera come veto assoluto; negli altri casi l'opposizione del *Bundesrat* è, invece, superabile (si parla di *Einspruchsgesetz*).

A causa del sistema di nomina dei suoi membri, all'interno del *Bundesrat* si può formare una maggioranza politica di segno opposto a quella che nel *Bundestag* appoggia il Cancelliere, con il possibile utilizzo strumentale di tale situazione da parte dell'opposizione per paralizzare la funzione legislativa, soprattutto nelle materie nelle quali il consenso del *Bundesrat* è necessario per l'approvazione di una legge federale (*Zustimmungsgesetze*).

Con la riforma costituzionale del luglio 2006 si è cercato di diminuire il peso del *Bundesrat* nel processo legislativo federale, riducendo il numero delle leggi "bicamerali perfette" che prima della revisione era più della metà del totale.

Per quanto riguarda legislazione elettorale federale, l'orientamento prevalente è nel senso che essa non necessita di una approvazione da parte del *Bundesrat*, il cui veto è quindi superabile positiva (contrariamente a quanto in passato sostenuto dal *Bundesrat*). La competenza legislativa esclusiva del *Bund* in detta materia viene tra l'altro dedotta direttamente dall'art. 38, comma 3, LF (sebbene non sia indicata nell'art. 71 LF).

Per cercare di superare i possibili conflitti tra i *Bundestag* e *Bundesrat*, il costituente ha previsto l'istituzione (art. 77, comma 2, LF) di una commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*), composta di membri delle due assemblee, che può formulare un progetto sul quale potrebbero convergere le volontà di entrambe. La convocazione di detta commissione può essere richiesta, entro tre

settimane dal ricevimento di un testo già approvato, dal *Bundesrat* ovvero, nel caso si tratti di una *Zustimmungsgesetz* (ovvero legge ad approvazione obbligatoria), dal *Bundestag* e dal Governo federale. Nel caso in cui non sia necessario il consenso del *Bundesrat*, questo, una volta esperita (senza successo) la procedura di conciliazione, ha facoltà di sollevare, entro due settimane, formale opposizione (*Einspruch*) al progetto. Il *Bundestag* potrà, tuttavia, respingere l'opposizione con una votazione a maggioranza assoluta e, nel caso in cui il *Bundesrat* abbia deliberato di opporsi a maggioranza dei due terzi dei votanti, con questo stesso *quorum*.

Una volta che sia perfezionato il procedimento parlamentare, i progetti di legge vengono trasmessi al Presidente federale che provvede alla immediata promulgazione, con proprio decreto controfirmato dal Cancelliere e dai ministri competenti, salvo che richieda una nuova deliberazione qualora il testo approvato sia ritenuto non conforme alla Legge fondamentale.

Ulteriori dettagli del processo legislativo sono contenuti nel Regolamento del *Bundestag* (GOBT)³ e nel Regolamento comune dei Ministeri federali (GGO)⁴, che prevedono anche termini entro cui una determinata fase del processo legislativo debba essere conclusa (ad es., il processo deliberativo all'interno del Governo se questo prende l'iniziativa: cfr. art. 50 GGO).

2.2. Gli strumenti di accelerazione del procedimento legislativo

2.2.1. La riduzione di termini

Ai sensi dell'art. 76, comma 2, LF, il Governo federale, anche se non ha ancora ricevuto il parere del *Bundesrat*, può sottoporre al *Bundestag* dopo tre settimane (o dopo sei settimane se il *Bundesrat* ha richiesto una proroga per il proprio parere), un suo disegno di legge che abbia trasmesso al *Bundesrat*, qualificandolo, in via eccezionale, come particolarmente urgente; esso deve far immediatamente pervenire al *Bundestag* il parere del *Bundesrat*, una volta che quest'ultimo lo abbia emesso. Per i disegni di legge relativi a revisioni della Legge fondamentale ed al trasferimento di poteri sovrani, il termine per il parere è di nove settimane.

³ http://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/index.html#BJNR012380980BJNE011200311.

⁴ http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm.

Il termine per la trasmissione di progetti di legge del *Bundesrat* al *Bundestag* (su cui il Governo deve esprimere il proprio punto di vista) possono essere ridotti, se il *Bundesrat*, in via eccezionale, qualifica un progetto di legge come particolarmente urgente, a tre settimane (o a sei settimane se il Governo federale ha richiesto una proroga). Per i progetti di legge relativi a revisioni della Legge fondamentale e al trasferimento di poteri sovrani, il termine è di nove settimane.

2.2.2. *Lo stato di emergenza legislativa e lo strumento della questione di fiducia*

La Legge fondamentale disciplina, all'art. 81⁵, il c.d. stato di emergenza legislativo, che si può verificare se, nell'ipotesi di cui all'art. 68 LF, il *Bundestag* non venga sciolto e respinga un disegno di legge nonostante il Governo federale lo avesse qualificato come urgente. La norma è quindi strettamente collegata con l'art. 68 LF⁶ che disciplina la c.d. "questione di fiducia"⁷ su cui si deve quindi

⁵ Articolo 81 [Stato di emergenza legislativa]: (1) Se, nell'ipotesi di cui all'art. 68, il *Bundestag* non viene sciolto, il Presidente federale può, su richiesta del Governo federale e con l'approvazione del *Bundesrat*, dichiarare lo stato di emergenza legislativa per un disegno di legge che il *Bundestag* respinga nonostante il Governo federale lo abbia qualificato come urgente. Ciò vale altresì nel caso in cui un disegno di legge sia stato respinto nonostante il Cancelliere federale lo avesse presentato con la richiesta di cui all'art. 68.

(2) Se in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza legislativa il *Bundestag* respinge nuovamente il disegno di legge, o l'approva in un testo che il Governo federale considera inaccettabile, la legge si considera adottata, sempreché approvata dal *Bundesrat*. Ciò vale altresì per l'ipotesi in cui il disegno di legge non sia stato approvato dal *Bundestag* entro le quattro settimane successive alla nuova presentazione.

(3) Durante il periodo in cui è in carica un Cancelliere federale, anche ogni altro disegno di legge che sia stato respinto dal *Bundestag* può essere adottato, ai sensi dei commi 1 e 2, entro sei mesi dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza legislativa. Decorso tale termine, non è ammessa una nuova dichiarazione di stato di emergenza legislativa per il periodo in cui è in carica lo stesso Cancelliere federale.

(4) La Legge fondamentale non può essere modificata né abrogata o resa inapplicabile in tutto o in parte con una legge adottata in base al comma 2.

⁶ Articolo 68 [Voto di fiducia]: (1) Se la richiesta del Cancelliere federale diretta ad ottenere la fiducia non ottiene il consenso della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, sciogliere il *Bundestag* entro ventuno giorni. Il potere di scioglimento viene meno non appena il *Bundestag*, a maggioranza dei suoi membri, elegge un nuovo Cancelliere federale.

(2) Tra la mozione e la votazione devono intercorrere quarantotto ore.

⁷ La questione di fiducia è da tenere distinta dal meccanismo della sfiducia costruttiva (*konstruktive Misstrauenvotum*): Al fine di scoraggiare il fenomeno delle crisi parlamentari al buio (realizzatosi nell'ultima fase weimariana), il costituente ha escogitato (art. 67 LF) un meccanismo particolare per far cadere un Cancelliere in carica, obbligandolo alle dimissioni. Il *Bundestag* deve

preliminarmente soffermare. Si tratta di uno strumento con cui il Cancelliere richiede alla sua maggioranza in seno al *Bundestag* di confermare la sussistenza del rapporto fiduciario.

Questa possibilità è stata utilizzata con grande parsimonia (cinque volte in tutto)⁸ e, nella maggioranza dei casi, ha costituito l'anomalo strumento di cui si è servita la maggioranza parlamentare per provocare lo scioglimento anticipato del *Bundestag*. La questione di fiducia non è mai stata utilizzata, peraltro, nell'ambito di una crisi parlamentare riguardante un disegno di legge elettorale. Del resto, ad oggi, sebbene sia consentito collegare la questione di fiducia all'approvazione di una legge che il Governo ritiene particolarmente importante, ciò non è mai avvenuto nella prassi.

La scarsità nell'utilizzo di detto strumento si spiega *inter alia* alla luce del fatto che in Germania l'esito negativo di una votazione sulla fiducia *non* obbliga giuridicamente il Cancelliere alle dimissioni. Inoltre, la Legge fondamentale richiede al riguardo il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti del *Bundestag* (aumentando quindi il rischio di soccombenza) e, infine, non si ha un meccanismo premiale in caso di esito positivo.

Qualora la richiesta di fiducia venga respinta si aprono i seguenti scenari:

(i) il Cancelliere può (nei successivi ventuno giorni) chiedere al Presidente federale di sciogliere il *Bundestag*; (ii) il *Bundestag* può, nello stesso termine ed a maggioranza assoluta, eleggere un altro Cancelliere; (iii) il Cancelliere può *proporre* al Presidente di dichiarare lo stato di emergenza legislativa (art. 81 LF), che gli consente di legiferare per sei mesi con l'approvazione del solo *Bundesrat* (ipotesi appunto mai verificatasi); (iv) il Cancelliere potrebbe, comunque, anche ignorare il voto dell'assemblea e proseguire nel suo programma.

3. Giurisprudenza costituzionale

Il Tribunale costituzionale si è espresso un paio di volte sulla legittimità costituzionale della decisione del Presidente federale di sciogliere il *Bundestag* a seguito di una questione di fiducia.

a tale fine riuscire ad eleggere – a maggioranza assoluta dei propri membri – un successore, chiedendo al Presidente federale (che è vincolato a questa decisione) di revocare il Cancelliere in carica. Il voto sulla sfiducia deve essere preceduto dalla discussione in seno all'assemblea. Il meccanismo previsto dall'art. 67 LF ha avuto applicazione solo due volte nella storia costituzionale della Repubblica federale.

⁸ Cfr., per ulteriori dettagli, F. FURLAN, *op. cit.*

Nel primo caso una questione di fiducia era stata posta dal Cancelliere Helmut Kohl che, nel 1982, si era avvalso del voto negativo sulla questione di fiducia per rendere possibile lo scioglimento anticipato del *Bundestag*. L'opposizione socialdemocratica aveva contestato lo stratagemma di Kohl, facendo ricorso al Tribunale costituzionale federale contro il decreto presidenziale di scioglimento per sviamento di potere (si sosteneva, infatti, che si fosse violato l'obiettivo perseguito dalla norma costituzionale). Il Tribunale costituzionale federale, con decisione del 16 febbraio 1983 (2 BvE 1/83), ha respinto il ricorso ritenendolo infondato. A suo avviso, l'art. 68 LF era stato correttamente applicato dal Capo dello Stato in presenza di una situazione di crisi ed instabilità politica. Il Tribunale costituzionale (pur criticando in via generale una prassi che legittimasse l'autoscioglimento del *Bundestag*) ha sostenuto che la fattispecie prevista dall'art. 68 LF è comunque aperta e assegna, in primo luogo, al Cancelliere la valutazione politica della sussistenza di una "situazione di scioglimento" e, in seconda battuta, al Presidente federale (cui è stata riconosciuta ampia discrezionalità in merito) la valutazione della costituzionalità del procedimento seguito e della presenza dei presupposti per lo scioglimento del *Bundestag*. Nel caso concreto, la coalizione che aveva eletto Kohl si era data solo un programma di emergenza ed una delle componenti, la FDP, si era pronunciata a favore di elezioni politiche anticipate. Il Cancelliere non poteva quindi avere alcuna certezza in ordine all'appoggio di questo gruppo all'azione del suo governo; da ciò poteva trarsi argomento per negare il verificarsi di un abuso nell'utilizzo dell'art. 68 LF.

Nel secondo caso, verificatosi nel luglio 2005⁹, il Cancelliere Schroeder si è fatto negare volontariamente la fiducia dalla propria maggioranza al fine di poter chiedere al Presidente federale lo scioglimento del *Bundestag* per sussistenza di una condizione di irreversibile instabilità. A seguito dello scioglimento anticipato del *Bundestag*, alcuni parlamentari hanno investito il Tribunale costituzionale federale per l'esame di costituzionalità dei comportamenti tenuti dal Cancelliere e dal Presidente federale. Il Tribunale costituzionale ha affermato, con sentenza del 25 agosto 2005 (2 BvE 4/05)¹⁰, la legittimità del procedimento seguito, sostenendo che non vi fossero elementi per ritenere in concreto irragionevole la valutazione del Cancelliere in ordine alla insussistenza delle condizioni politiche per proseguire una efficace azione politica. Sottolineando la natura discrezionale

⁹ Cfr. http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/55.pdf; v. anche http://www.edscuola.it/archivio/ped/civica/germania_05.pdf.

¹⁰ Il testo inglese della sentenza è reperibile alla pagina web https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2005/08/es20050825_2bve000405en.html.

di tale valutazione politica e la responsabilità del Presidente federale, il Tribunale ha ritenuto che una questione di fiducia “mirata allo scioglimento” del *Bundestag* è da considerare legittima solamente se sia venuta meno (come nel caso di specie) la capacità politica del Governo di svolgere le sue funzioni. Questo criterio deve ritenersi valido anche nel caso in cui in futuro, per prevenire la perdita del sostegno parlamentare, il Governo dovesse trovarsi costretto a cambiare radicalmente la propria linea politica. In tema di controlli reciproci e di equilibri costituzionali tra gli organi politici federali (Cancelliere, parlamento e Presidente federale), il ruolo di controllo del Tribunale deve ritenersi più limitato di quanto avvenga in materia di procedimento legislativo e soprattutto di controllo di costituzionalità delle leggi. In tema di equilibri costituzionali, infatti, il Tribunale si limita a garantire che le valutazioni discrezionali si mantengano all’interno della legittimità costituzionale, controllando dunque la plausibilità e la ragionevolezza delle valutazioni che hanno condotto alle azioni in questione.

La decisione è stata adottata a maggioranza (7 a 1). I giudici Lübke-Wolff (concorrente) e Jentsch (dissenziante) hanno redatto opinioni separate. Mentre la prima ha ritenuto che la questione di fiducia potesse essere espressa solo dal *Bundestag* (e i suoi componenti), e che la decisione della maggioranza di esercitare un controllo si fosse risolta in una mera “messa in scena”, il giudice Jentsch ha ravvisato invece nella decisione la pericolosa affermazione di un diritto all’autoscioglimento del *Bundestag* non previsto dalla Legge fondamentale¹¹.

Il *self-restraint* del Tribunale costituzionale federale nei confronti delle competenze del legislatore in materia elettorale emergono infine chiaramente dalla giurisprudenza costituzionale in detta materia. Come noto, la legge elettorale federale tedesca è stata più volte sottoposta all’esame del Tribunale costituzionale federale, che in più occasioni l’ha dichiarata (parzialmente) incostituzionale.

Con la sentenza del 3 luglio 2008¹² (2 BvC 1/07) ha dichiarato il contrasto con la Legge fondamentale dell’istituto dei mandati in eccedenza, senza tuttavia dichiarare nulli i mandati così assegnati alle ultime elezioni ed indicando al *Bundestag* un termine per adeguare la normativa elettorale entro il 30 giugno 2011. Come noto, il *Bundesverfassungsgericht* non si limita, nei propri dispositivi, alla dichiarazione di nullità, ed evita, ove appare opportuno, di conferire effetti *ex tunc* alle sue pronunce di incostituzionalità. Il Tribunale costituzionale fissa spesso un preciso termine entro il quale il legislatore deve rimediare alla

¹¹ Cfr. *Quad. Cost.*, 2005, IV, 975-976.

¹² Cfr., per ulteriori dettagli, le *Segnalazioni del Servizio Studi concernenti l’attività del Bundesverfassungsgericht*, luglio – agosto 2008, a cura di M. RÖRIG.

situazione incostituzionale (solitamente anche con effetti retroattivi) ed il più delle volte dà anche più o meno dettagliate indicazioni circa i possibili rimedi da adottarsi. Non sussiste una esplicita norma costituzionale o di legge al riguardo, ma si ritiene che il Tribunale sia autorizzato ad agire in tal senso in ragione del suo potere di controllo della legittimità costituzionale delle leggi¹³.

Il Tribunale ha anche la facoltà di ordinare, in presenza di determinate esigenze che abbiano un fondamento costituzionale (come la certezza del diritto o la necessità di evitare una situazione ancora più confliggente con la Costituzione rispetto a quella preesistente), che la legge incostituzionale continui ad essere applicata in attesa dell'intervento del legislatore.

Nel caso in esame, che riguardava la legge elettorale del 2008, il legislatore aveva approvato la legge di modifica solo dopo la scadenza del termine fissato dal Tribunale costituzionale potendo la nuova legge entrare in vigore solo il 3 dicembre 2011, ma comunque in tempo per le nuove elezioni (previste per l'autunno del 2013).

Il Tribunale costituzionale federale è nuovamente intervenuto sulla legge elettorale federale il 25 luglio 2012 (2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11), ritenendo che alcune disposizioni introdotte nella legge nel dicembre 2011, in conseguenza della sua precedente pronuncia, fossero in contrasto con la Costituzione. La decisione ha avuto come conseguenza (data l'incostituzionalità della precedente legge censurata nella pronuncia del 2008), che in Germania non si potevano avere nuove elezioni politiche fino a quando non sarebbe stata approvata una nuova legge elettorale. Il legislatore ha pertanto dovuto elaborare una nuova riforma elettorale prima dello svolgimento delle elezioni politiche, fissate per il 22 settembre 2013. Grazie ad uno sforzo di quasi tutte le forze politiche rappresentate al *Bundestag*, è stata approvata la citata 22^a Legge di riforma del *Bundeswahlgesetz*¹⁴ in tempo utile.

Con riferimento alle elezioni europee, in una pronuncia del 9 novembre 2011 (BVerfG, 2 BvC 4/10), il Tribunale costituzionale ha dichiarato incostituzionale la clausola di sbarramento del 5% prevista dalla legge elettorale tedesca per dette elezioni, precisando tuttavia che l'incostituzionalità della soglia, che ha per conseguenza la nullità della relativa disposizione della legge elettorale, non

¹³ In tal senso si esprime il Prof. Reinhard Gaier, giudice costituzionale (*Die Durchsetzung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen*, in *Jus* 2011, 961 ss.).

¹⁴ Cfr., per una più ampia illustrazione, v. A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in *Federalismi.it*, n. 18/2013, <http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/bazi/DePetris2013.pdf>.

comporta l'inefficacia delle elezioni europee del 2009 e la necessità di nuove elezioni. Nell'ambito di una ponderazione degli interessi coinvolti, l'interesse al mantenimento dell'organo rappresentativo (alimentato dall'affidamento risposto sulla legittimità delle elezioni europee) prevale, ad avviso dei giudici costituzionali, sulla rimozione del vizio elettorale, che non risulta comunque intollerabile.

REGNO UNITO

a cura di Sarah Pasetto

1. Introduzione

Nel Regno Unito, le leggi elettorali non godono di alcuno stato particolare, né la loro approvazione è assoggettata a procedure o vincoli speciali rispetto agli altri *Acts of Parliament*. Ciò significa che, almeno a livello teorico, anche le leggi elettorali possono essere sottoposte a procedure accelerate per l'approvazione delle leggi (in particolare, alla *fast-track procedure*: v. *infra*, par. 3.1.) nonché a strumenti di “compulsione” quali la posizione del voto di fiducia (par. 3.3.).

La frammentarietà che caratterizza la disciplina di molti profili istituzionali è ravvisabile anche in riferimento alle elezioni, per le quali si hanno molteplici atti legislativi, ma anche la coesistenza di norme di diverso rango nella gerarchia delle fonti, nonché un insieme di consuetudini e prassi fondate su rapporti consolidatisi nel corso del tempo, senza che sia rintracciabile una logica particolare per la scelta di una tipologia di fonte rispetto ad un'altra¹.

La legge principale è il *Representation of the People Act 1983*, che disciplina numerosi aspetti del sistema elettorale, tra cui la registrazione degli elettori, le condizioni per l'idoneità al voto, le spese dei candidati, la contestazione dell'esito delle elezioni e le fattispecie di illecito elettorale (che riguardano in gran parte i comportamenti tenuti durante la campagna elettorale). Questo *Act* è affiancato da numerose altre importanti misure di rango legislativo² ed infra-legislativo: alla normazione secondaria, ad esempio, è affidata la disciplina delle elezioni diversa da quelle parlamentari.

2. Cenni sul procedimento legislativo, in generale

I disegni di legge, denominati *Bills*, possono essere proposti da qualsiasi *Member of Parliament*, compresi naturalmente i ministri. Per quanto riguarda i

¹ Così la ELECTORAL COMMISSION, *Electoral legislation, principles and practice: a comparative analysis*, 2012, che lamenta, in particolare, il fatto che l'ultimo sforzo di consolidamento della normativa in materia elettorale risalgia al 1983.

² Si pensi ad esempio all'*Electoral Administration Act 2006*, che tra l'altro introduce nuovi reati relativamente alle elezioni, crea un registro di elettori e disciplina il sistema delle spese elettorali.

disegni di legge proposti dai ministeri, circa un anno prima dell'inizio della sessione parlamentare in questione, i ministri devono sottoporre una richiesta di introduzione del disegno di legge al *Parliamentary Business and Legislation Committee*, la commissione preposta alle questioni ed alla legislazione parlamentari del Gabinetto dei ministri. Questo *Committee* valuta tutte le richieste pervenute per la sessione e redige raccomandazioni al Gabinetto circa il programma legislativo dell'Esecutivo, avendo riguardo a fattori tra cui la necessità di disciplinare la materia tramite legislazione primaria (e non ad esempio normazione secondaria o anche codici deontologici), lo stato di avanzamento dei lavori preparatori relativi al *Bill* e l'eventuale pubblicazione del *Bill* per la consultazione. Approvato il programma definitivo del Gabinetto e circa un mese prima dell'inizio della sessione parlamentare in questione, il *Committee* lo finalizza per l'illustrazione durante il discorso annuale della Regina, che apre formalmente la sessione parlamentare.

I *Bills* possono essere introdotti anche da parlamentari "ordinari", non ministri, nel qual caso vengono denominati *Private Members' Bills*.

La procedura parlamentare, generalmente, prevede tre letture (*readings*) in ciascuna delle due camere, iniziando con la camera di appartenenza del parlamentare proponente. La prima lettura è una formalità che introduce il *Bill* durante la sessione parlamentare. Nella seconda lettura, i parlamentari possono dibattere sui principi essenziali del *Bill* o anche farlo semplicemente progredire allo stadio successivo senza dibattito. In seguito (solitamente entro due settimane dalla seconda lettura), il *Bill* viene sottoposto allo scrutinio da parte della commissione speciale competente (*committee stage*), che può dibattere su ciascun articolo (*clause*) del testo e proporre emendamenti. Questo è anche il momento in cui avvengono eventuali audizioni di esperti e gruppi d'interesse esterni al Parlamento. In casi eccezionali, la commissione può anche essere costituita dall'intera camera. La fase successiva è il *report stage*, durante il quale il *Bill* viene sottoposto all'intera camera, che può proporre ulteriori emendamenti. Non vi è alcun limite massimo all'intervallo tra la *committee stage* e la *report stage*, né alla durata di quest'ultimo. A conclusione di questa fase, si ha la terza lettura, nella quale il dibattito è generalmente assai breve e non è più possibile proporre modifiche³. Successivamente, il *Bill* passa all'altra camera oppure, se quest'ultima

³ Si ha un'eccezione nei casi dei *Bills* introdotti nella Camera dei *Lords*; nella terza lettura dinanzi ai *Lords* e prima che il disegno di legge passi ai Comuni, è possibile modificare il testo della legge al fine di renderlo adottabile, a condizione che la materia in oggetto non sia stata considerata approfonditamente né sottoposta a votazione durante le fasi del *committee* o *report*. V. anche *infra*, par. 3.2.

ha già completato lo scrutinio, si ha una fase di *navette* (in gergo, “*ping pong*”). Raggiunto l'accordo, il *Bill* può ricevere il *Royal Assent* e diventare così un *Act of Parliament*, una legge a tutti gli effetti.

La durata della procedura dipende da molteplici fattori, tra cui la portata della legge, il grado di controversie che suscita e la sua urgenza. Non è raro per un disegno di legge dalle dimensioni importanti che si richieda anche oltre un anno per l'espletamento della procedura parlamentare. Nei casi di emergenza (ma anche in altri), l'intera procedura può richiedere solamente qualche giorno (v. *infra*).

3. Gli strumenti acceleratori del procedimento legislativo

3.1. La *fast-track procedure*

I cc.dd. *fast-track bills* sono disegni di legge per i quali il Governo comunica al Parlamento l'opportunità di un esame accelerato, e rispetto ai quali il Governo utilizza il proprio potere di iniziativa legislativa ed il controllo dei tempi per assicurarne l'approvazione. Si tratta di una tematica poco studiata, come rilevato dal *Constitutional Committee* della *House of Lords* nella sua relazione sulla procedura legislativa accelerata, documento che rimane peraltro una delle principali ricerche sinora condotte in materia⁴. In particolare, il *Constitutional Committee* si era prefissato l'obiettivo di indagare sulle questioni costituzionali che potevano insorgere là dove si facesse ricorso alla procedura accelerata in sede parlamentare⁵.

In genere, nella *fast-track procedure*, sono previste le stesse fasi della procedura ordinaria, ma la loro durata è compressa in misura più o meno forte a seconda dell'urgenza. La procedura accelerata è stata utilizzata circa 30 volte tra il 1974 ed il 2008⁶, soprattutto per le misure relative al processo di pace nell'Irlanda del Nord ed alla *devolution* di poteri al territorio. Le altre tematiche affrontate mediante legislazione accelerata riguardavano: la correzione di lacune od errori in

⁴ HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE, *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards, Fifteenth Report of Session 2008-09*, 2009, reperibile al seguente indirizzo Internet: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/11602.htm>. Lo studio reca appunti anche sulle esperienze di altri ordinamenti, segnatamente Canada, Australia, Nuova Zelanda, Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

⁵ Può essere interessante rilevare che anche i provvedimenti di rango secondario che devono essere sottoposti all'approvazione parlamentare possono essere trattati secondo la procedura accelerata: HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE, *op. cit.*, cap. 5.

⁶ HOUSE OF LORDS CONSTITUTIONAL COMMITTEE, *op. cit.*, par. 14.

altre leggi; la reazione a pronunce giudiziali; situazioni di crisi, in genere di ordine pubblico o dell'economia; l'adozione di misure volte ad attuare obblighi internazionali; l'adozione tempestiva di una legge per un determinato evento; la lotta al terrorismo; l'esame di questioni che avessero avuto ampio risalto nei *mass-media*. È opinione comune che sia comunque impossibile stilare un elenco definitivo delle situazioni in cui sarebbe accettabile invocare la procedura accelerata.

Il *Constitutional Committee* aveva enucleato cinque principi costituzionali che riteneva dovessero fondare ogni valutazione circa la legislazione accelerata: (1) la necessità di assicurare l'adeguatezza e l'efficacia dell'esame parlamentare; (2) quella di garantire la qualità tecnica delle leggi; (3) l'importanza della preservazione della possibilità, per i soggetti direttamente interessati, di esprimere il proprio punto di vista nel procedimento legislativo; (4) la necessità di verificare che l'utilizzo dello strumento legislativo sia proporzionale, giustificato ed adeguato rispetto all'oggetto della disciplina e che i principali diritti e principi costituzionali siano preservati; e (5) il mantenimento della trasparenza nella creazione delle *policies* da parte dell'Esecutivo e nella procedura parlamentare.

Per far fronte agli aspetti indesiderati della procedura accelerata⁷, il *Committee* ha proposto una serie di misure, tra cui il deposito, dinanzi alla Camera dei *Lords*, di una dichiarazione inerente alla necessità dell'utilizzo della procedura accelerata

⁷ Il *Constitution Committee* ha infatti rilevato che la *fast-track procedure* comporta numerosi problemi, tra cui: la compressione dell'esame parlamentare; l'aumento delle pressioni per un corretto svolgimento della procedura, anche da parte di soggetti terzi che aspirino ad intervenire nel procedimento; i possibili abusi derivanti dall'uso della procedura, in particolare alla luce della "forte tentazione" di includere nel provvedimento in esame anche previsioni che non siano strettamente necessarie o pertinenti ma di cui il Governo intenda favorire l'approvazione; l'utilizzo della procedura accelerata per il solo motivo di dare l'impressione all'opinione pubblica che il Governo ed il Parlamento stanno reagendo ad un particolare problema che abbia ricevuto notevole eco sui *mass-media*. Tali problematiche aumentano le probabilità che il testo legislativo finale sia lacunoso, contraddittorio o comunque insoddisfacente, il che rischia, non solo di esporre il Governo ad una serie di ricorsi forse evitabili (con l'annesso dispendio di risorse umane ed economiche), ma anche di introdurre nell'ordinamento strumenti poco adatti o desiderabili. Proprio queste evenienze si sono materializzate, ad esempio, nel caso del *Prevention of Terrorism Act 2005*, il quale aveva introdotto gli assai controversi *control orders* – ordinanze restrittive della libertà volte a tutelare la società dal rischio di terrorismo – e contro i quali il diritto di appello previsto era essenzialmente snaturato. Fino al loro annullamento nel 2011, le previsioni relative agli *orders* sono state oggetto di impugnazione in numerosi casi. Si v., per una sintesi delle principali problematiche affrontate in sede giurisdizionale, A. WAGNER, *Control orders: what are they and why do they matter?*, in *UK Human Rights Blog*, 6 gennaio 2011, <https://ukhumanrightsblog.com/2011/01/06/control-orders-what-are-they-and-why-do-they-matter/>; per una trattazione più approfondita, sebbene più risalente, L. ZEDNER, *Preventive Justice or Pre-Punishment? The Case of Control Orders*, in *Current Legal Problems*, vol. 60, n.1, 2007, 174 ss.

e l'inclusione, nelle note di spiegazione che in genere vengono pubblicate unitamente alle leggi, dei motivi per cui la *fast-track procedure* si sia resa necessaria, motivi che devono essere diversi da quelli di *policy* adottati a sostegno dello stesso disegno di legge.

Per quanto riguarda specificamente la materia elettorale, dalla relazione si evince che la procedura accelerata è stata applicata solamente a *bills* relativi alle elezioni nell'Irlanda del Nord (essenzialmente per modificarne la data o per chiarire il ruolo che dovevano svolgere i membri delle forze dell'ordine del *Royal Irish Regiment*). La sola istanza in cui la *fast-track procedure* è stata applicata per far approvare una legge elettorale che si applicava all'intero territorio del Regno Unito si è avuta con l'*Elections Act 2001*, allo scopo di posticipare le elezioni a causa dell'epidemia di afta epizootica che in quei mesi si stava diffondendo nel paese. Ciò potrebbe dimostrare che, in teoria, nulla impedisce che anche una legge elettorale possa essere sottoposta alla procedura *fast-track*, a condizione, ovviamente, che l'Esecutivo sia in grado di persuadere il Parlamento circa la sua opportunità.

Del resto, la *fast-track procedure* non incontra limiti inerenti all'importanza della materia trattata. Emblematico in tal senso è che la procedura sia stata utilizzata, di recente, per accelerare l'approvazione dello *European Union (Notification of Withdrawal) Bill*, con il quale, una volta divenuto *Act*, il Parlamento del Regno Unito ha avviato il processo formale di recesso dall'Unione europea⁸.

3.2. L'introduzione di emendamenti durante fasi avanzate della normale procedura legislativa

La relazione del *Constitutional Committee* ha richiamato l'attenzione anche su un altro fenomeno che, secondo molti, può considerarsi paragonabile a quello della sottoposizione alla *fast-track procedure*: l'introduzione di emendamenti alle leggi ad una fase avanzata del (normale) procedimento legislativo. Se tali modifiche possono ritenersi accettabili riguardo ad impegni od accordi presi e resi noti in precedenza, non altrettanto può dirsi nei (sempre più frequenti) casi in cui il Governo ritiene possibile intavolare discussioni su disegni di legge solo parzialmente formulati, lasciando ai funzionari preposti la facoltà di redigere

⁸ Le *Explanatory Notes* che accompagnano la legge, con le motivazioni per l'invocazione della procedura accelerata, sono consultabili alla pagina <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2016-2017/0132/en/17132en06.htm>.

previsioni anche importanti il più a lungo possibile. Soprattutto se gli emendamenti sono introdotti durante la lettura nella seconda camera, le possibilità di dibattito risultano significativamente ridotte. In ogni caso, non vi sono ad oggi esempi di applicazione di questa prassi nella sfera elettorale, né di previsioni volte ad impedire tale possibilità.

3.3. Il voto di fiducia

Nel Regno Unito, il voto di fiducia è un'istituzione complessa disciplinata oggi da convenzioni costituzionali e dal *Fixed-Term Parliaments Act 2011*.

Prima dell'approvazione di questa legge, le mozioni di fiducia erano disciplinate appunto da *conventions*. Tuttavia, la prassi (piuttosto scarna) permette di trarre poche regole certe, sia sulla modalità della posizione del voto di fiducia sia sulle conseguenze dello stesso. In sostanza, le mozioni possono essere presentate in forma sia esplicita sia implicita: la votazione su una legge relativa ad un punto centrale del manifesto elettorale del partito al potere poteva essere ritenuto un voto di fiducia, oppure anche la votazione su una misura di rilevanza minore, nel contesto di un clima politico teso.

Sono essenzialmente eterogenee anche le conseguenze del voto di fiducia. Ad esempio, anche una mozione di sfiducia esplicita che ha ricevuto la maggioranza dei voti potrebbe non comportare le dimissioni del governo né lo scioglimento del Parlamento, ma piuttosto semplicemente l'imposizione di un obbligo (politico) per il Governo di redigere nuove *policies* economiche⁹. In anni recenti, si è consolidata la prassi secondo cui le dimissioni del Governo e/o lo scioglimento della *House of Commons* possono conseguire solamente ad una mozione esplicita di sfiducia; le mozioni implicite possono tutt'al più dare luogo ad una votazione di fiducia esplicita. Anche il voto sul discorso della Regina, in cui il Governo in carica presenta il suo programma legislativo per l'anno, viene considerata una mozione di fiducia.

Il *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, che prevede la necessità di indire elezioni generali ogni cinque anni¹⁰, delinea una formula precisa con la quale porre la

⁹ HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Confidence Motions, Standard Note SN/PC/2873*, maggio 2013, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02873/SN02873.pdf>.

¹⁰ Per una critica dell'effettiva efficacia di questa normativa, alla luce della facilità con la quale, nell'aprile 2017, l'attuale *premier* Theresa May è stata in grado di sciogliere il Parlamento ed indire nuove elezioni con l'obiettivo – poi fallito – di assicurarsi una maggioranza forte che la potesse appoggiare nei negoziati sulla *Brexit*, si v. P. SCHLEITER, *Did the Fixed-Term Parliaments*

questione di fiducia (si v. le *sections* 2(3), 2(4) e 2(5)): “Questa Camera non ha fiducia nel Governo di Sua Maestà”. La mozione deve avere l’appoggio dei due terzi della Camera dei Comuni. Se entro 14 giorni il Governo non riesce ad ottenere la fiducia in una seconda votazione, l’effetto previsto è lo scioglimento delle Camere e l’indizione di nuove elezioni parlamentari (e non le dimissioni del Governo).

Nonostante l’intervento del legislatore, sembra che le convenzioni continueranno ad applicarsi ai casi non legislativamente disciplinati¹¹. Se ne è avuta conferma nello scorso giugno, quando la votazione sulla *Queen’s Speech* era stata ritenuta alla stregua di un voto di fiducia nel Governo costituito da Theresa May. In quel caso, la fiducia era stata ottenuta con una maggioranza risicatissima di 323 parlamentari contro 309, in aggiunta solamente a seguito di importanti concessioni in materia di aborto¹².

Anche nel caso del voto di fiducia, non vi sono limitazioni sulla materia dei *Bills* ai quali può essere posto e quindi nessun motivo sussiste per ritenere che non possa riguardare anche la materia elettorale.

Act fail?, 4 maggio 2017, <https://medium.com/oxford-university/did-the-fixed-term-parliaments-act-fail-f00bdcf7f1c7>.

¹¹ C. HADDON, *Votes of confidence, the Queen’s Speech and the Fixed-term Parliaments Act*, in *Institute for Government*, 6 maggio 2015, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/votes-confidence-queen%E2%80%99s-speech-and-fixed-term-parliaments-act>.

¹² *British PM Theresa May narrowly wins Parliament confidence vote*, in *France24*, 29 giugno 2017, <http://www.france24.com/en/20170629-british-pm-theresa-may-narrowly-wins-confidence-vote-parliament>.

SPAGNA

a cura di Carmen Guerrero Picó

1. La legge elettorale nel sistema delle fonti

L'art. 81, comma 1, della Costituzione del 1978 affida alla legge organica¹ la disciplina del regime elettorale generale, lo sviluppo dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche e l'approvazione degli Statuti di autonomia, nonché le materie elencate in altre norme costituzionali² che fanno un esplicito rinvio a questa fonte del diritto.

La legge organica presenta talune specificità di natura procedimentale previste direttamente dalla Carta fondamentale. L'approvazione, modifica o abrogazione delle leggi organiche richiede la maggioranza assoluta della Camera dei deputati in una votazione finale del progetto nel suo insieme (art. 81, comma 2, Cost.). Inoltre, la Costituzione esclude esplicitamente: la delega legislativa al Governo in queste materie (art. 82, comma 1, Cost.); la delega delle Camere alle Commissioni legislative permanenti (art. 75, comma 3, Cost.); il ricorso alla decretazione di urgenza in alcune materie, tra cui il diritto elettorale generale (art. 86, comma 1, Cost.); l'iniziativa legislativa popolare (art. 87, comma 3, Cost.).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la riserva di legge organica deve essere interpretata in forma restrittiva ed eccezionale, altrimenti il Parlamento diventerebbe un "costituente permanente" (STC 6/1982, del 22 febbraio, FJ 6) e si incorrerebbe in un irrigidimento eccessivo dell'ordinamento (STC 5/1981, del 13 febbraio, FJ 21).

Inizialmente, la dottrina si è interrogata sulla portata dell'espressione "regime elettorale generale", in quanto alcuni autori ritenevano che le elezioni amministrative non vi rientrassero. Cionondimeno, il Tribunale costituzionale ha

¹ Sulle specificità della legge organica nel sistema delle fonti, con precipuo riferimento all'applicazione dei criteri di gerarchia e competenza ed ai rapporti con la legge ordinaria ed il regolamento, v. *Sinopsis artículo 81*, scheda riassuntiva curata dalla Camera dei deputati, con cita della bibliografia in materia, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=81&tipo=2>; e F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Introducción al Derecho Constitucional*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2017 (consultato in versione elettronica; v. in particolare il tema 5). V. anche G. DELLA CORTE, *La Legge Orgánica nel sistema delle Fonti Spagnolo: Spunti per una Comparazione* [Tesi di dottorato], 2013, <http://www.fedoa.unina.it/9461/>.

² Tra le altre, l'organizzazione militare (art. 8 Cost.), il difensore civico (art. 51 Cost.), la sospensione dei diritti (art. 55 Cost.), la successione alla Corona (art. 57 Cost.), l'iniziativa popolare (art. 87 Cost.), etc.

dichiarato che non è possibile equiparare le espressioni “regime elettorale generale” ed “elezioni generali”: la riserva concerne le “norme elettorali valide per la generalità delle istituzioni rappresentative dello Stato nel suo insieme e degli enti territoriali in cui questo si organizza ai sensi dell’art. 137 Cost.³, fatte salve le eccezioni previste dalla Costituzione o dagli Statuti” di autonomia, che formano parte del c.d. blocco della costituzionalità (STC 38/1983, del 16 maggio, FFJJ 2-3). La riserva riguarda quanto è primario ed essenziale al regime elettorale, che ha una portata più ampia rispetto al diritto di elettorato di cui all’art. 23, comma 1, Cost. Sono espressione del regime generale le norme che fissano le regole e che stabiliscono i procedimenti mediante i quali è possibile integrare gli organi ed investire di cariche rappresentative: chi può votare, chi si può eleggere, a quali condizioni, in che lasso di tempo e con quali criteri organizzativi da un punto di vista procedimentale e territoriale (STC 72/1984, del 14 luglio, FJ 4). È irrilevante che si tratti di elezioni di primo o secondo grado⁴ (STC 81/2012, del 18 aprile, FJ 2).

La posizione nell’ordinamento della legge organica elettorale non è diversa dal resto delle leggi organiche, che si rapportano tra di loro in base ai criteri di competenza *ratione materiae* sanciti dalla Costituzione. L’unica eccezione è data dagli Statuti di autonomia, che hanno una loro maggiore “resistenza” rispetto alle altre leggi organiche, tenuto conto del loro inserimento nel blocco della costituzionalità e del loro peculiare ed aggravato procedimento di approvazione e riforma, in cui non basta che la legge organica sia approvata dal Parlamento (STC 247/2007, del 12 dicembre, FJ 6).

La legge elettorale attualmente in vigore è la legge organica n. 5/1985, del 19 giugno, sul regime elettorale generale⁵.

2. Il procedimento di approvazione

Il potere d’iniziativa legislativa⁶ spetta, *ex art. 87 Cost.*, al Governo (che può presentare progetti di legge), alla Camera dei Deputati ed al Senato (che

³ Secondo cui “lo Stato si organizza territorialmente in municipi, province e Comunità autonome”.

⁴ Ad esempio, la designazione dei senatori in rappresentanza delle Comunità autonome e le elezioni autonome.

⁵ Il testo è reperibile *on line* alla pagina <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

⁶ Per una sintesi del procedimento legislativo in lingua italiana, v. SERVIZIO BIBLIOTECA/CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi, struttura amministrativa, procedimento legislativo* (aggiornamento), Materiali di legislazione comparata,

presentano proposte di legge) e alle assemblee delle Comunità autonome; è esclusa l'iniziativa popolare per le leggi organiche.

Gli artt. 130-132 del Regolamento della Camera dei deputati (d'ora in avanti, RCD) disciplinano il procedimento speciale di approvazione delle leggi organiche, mentre il Regolamento del Senato (d'ora in avanti, RS) non ha previsto alcuna disciplina speciale, e quindi si applicano le norme del procedimento legislativo ordinario.

I progetti di legge organica devono essere qualificati come tali dall'Ufficio di Presidenza (la *Mesa*) della Camera dei Deputati⁷, nel momento iniziale del procedimento oppure successivamente (fino al momento in cui inizia il dibattito in Aula), sentita la Conferenza dei Presidenti di Gruppo (*Junta de Portavoces*: art. 130 RCD). L'Ufficio di Presidenza tiene conto di quanto previsto dall'art. 81, comma 1, Cost. e del giudizio motivato espresso dal Governo, dal proponente o dalla *Ponencia* (i relatori della commissione competente).

L'approvazione della legge organica richiede il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri della Camera nella votazione finale sull'insieme del testo. La votazione è preventivamente annunciata dalla Presidenza della Camera, per evitare votazioni a sorpresa ed assicurare la maggior presenza possibile di deputati. Se si raggiunge l'anzidetta maggioranza, il progetto viene trasmesso al Senato. In caso contrario, il progetto viene restituito alla commissione, che dovrà predisporre un nuovo testo entro un mese (art. 131, comma 2, RCD). Se anche nella seconda occasione non venga raggiunta la maggioranza assoluta, il progetto si intenderà respinto.

Nell'eventualità che il Senato possa opporre il veto (a maggioranza assoluta) o approvi emendamenti al progetto o proposta di legge organica, il Regolamento della Camera ha previsto due specificità: *i*) la ratifica del testo iniziale ed il conseguente superamento del veto richiede il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri della Camera; *ii*) il testo risultante dall'inserimento di emendamenti approvati dal Senato ed accolti dalla Camera (a maggioranza

n. 26, febbraio 2012, http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm#_ftn9. Sul procedimento speciale di approvazione delle leggi organiche, v. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Dykinson, Madrid, 2013, 313-315.

⁷ Se la qualifica è di contenuto parzialmente organico, la giurisprudenza costituzionale esige che l'Ufficio di Presidenza specifichi quali sono le norme di natura organica, che dovranno seguire l'*iter* legislativo speciale. Le leggi organiche possono contenere norme ordinarie relative a materie collegate purché costituiscano un complemento necessario per la loro migliore intelligibilità (SSTC 5/1981, del 13 febbraio, FJ 21; e 76/1983, del 5 agosto, FJ 51). Spetta al legislatore precisare quali siano le norme non organiche, ferma restando la competenza del Tribunale costituzionale a statuire sul punto in caso di impugnazione della legge. Negli ultimi anni è solito promuovere parallelamente due leggi separate, una organica ed una ordinaria.

semplice ex art. 90, comma 2, Cost.) deve essere sottoposto successivamente ad una votazione d'insieme, che richiede la maggioranza assoluta dei membri della Camera. In caso contrario, sarà ratificato il testo iniziale della Camera e respinti tutti gli emendamenti proposti dal Senato (art. 132 RCD).

3. Sulla possibilità di applicare al procedimento formativo della legge elettorale gli strumenti di accelerazione del procedimento legislativo

Nell'approvazione della legge elettorale e delle sue novelle si può far impiego di due strumenti di accelerazione del procedimento legislativo: l'esame in lettura unica e la dichiarazione di urgenza. La Costituzione ha escluso la delega alle Commissioni legislative permanenti delle Camere per l'approvazione dei progetti o delle proposte di legge organica (art. 75, comma 3, Cost.); del pari, ha escluso la possibilità di porre la fiducia su un qualsiasi progetto di legge, ordinario od organico che sia (art. 112 Cost.)⁸.

È possibile utilizzare contemporaneamente l'esame in lettura unica e la riduzione dei termini conseguente alla dichiarazione di urgenza. Se prestiamo attenzione alle novelle più recenti possiamo constatare che, delle cinque volte in cui la legge organica elettorale è stata novellata dal 2010 fino ad oggi, in due è stata dichiarata l'urgenza (leggi organiche nn. 2/2011 e 3/2011, del 28 gennaio) ed in una si è utilizzato l'esame in lettura unica, unitamente alla dichiarazione di urgenza (legge organica n. 2/2016, del 31 ottobre).

Il Tribunale costituzionale è stato chiamato a giudicare in diverse occasioni l'applicazione degli strumenti di accelerazione del procedimento legislativo per l'asserita violazione dello *ius in officium* dei parlamentari (art. 23, comma 2, Cost.).

È giurisprudenza costituzionale consolidata⁹ che, nonostante l'art. 28, comma 1, LOTC non menzioni i regolamenti parlamentari tra le norme che possono

⁸ L'art. 112 Cost. prevede che "il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può porre di fronte alla Camera dei deputati la questione di fiducia *sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale*. La fiducia si considererà accordata quando voti a favore la maggioranza semplice dei deputati" (corsivo aggiunto). Per ulteriori approfondimenti v. O. ALZAGA VILLAAMIL – I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ – F. REVIRIEGO PICÓN – M. SALVADOR MARTÍNEZ – J. ANGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *Derecho Político español según la Constitución de 1978, vol. II (Derechos fundamentales y Órganos del Estado)*, 6ª ed., Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2017, 516-519.

⁹ Le linee essenziali di questa giurisprudenza vengono qui esposte come sintetizzate nella STC 185/2016, del 3 novembre, FJ 5. Sul riconoscimento della parametricità dei Regolamenti parlamentari in relazione ai vizi del procedimento legislativo, e sulle differenti posizioni dottrinali,

fungere da parametro della costituzionalità, l'inosservanza delle norme che disciplinano il procedimento legislativo possono viziare di incostituzionalità una legge quando questa inosservanza *alteri in modo sostanziale*¹⁰ il processo di formazione della volontà in seno alle Camere (SSTC 99/1987, dell'11 giugno, FJ 1; 103/2008, dell'11 settembre, FJ 5). Questa *doctrine*, sempre secondo il Tribunale costituzionale, deve essere resa compatibile con quella secondo cui l'autonomia parlamentare costituzionalmente garantita (art. 72 Cost.) e la natura dell'art. 23, comma 2, Cost. come diritto di configurazione legale obbligano a riconoscere ai Parlamenti ed ai loro organi un margine di applicazione nell'interpretazione della legalità parlamentare che il Tribunale non può ignorare.

A proposito delle decisioni relative alla compressione dei tempi del procedimento legislativo, il Tribunale costituzionale ha costantemente dichiarato che: *i*) la Costituzione non ha sancito alcun procedimento abbreviato per progetti normativi caratterizzati da urgenza, eccezion fatta per la regola prevista dall'art. 90, comma 3, Cost. (v. *infra*, par. 2.2.); un'eventuale disciplina è affidata quindi ai regolamenti parlamentari (STC 136/2011, del 13 settembre, FJ 10); *ii*) la riduzione dei tempi dell'*iter legis* non priva le Camere dell'esercizio della funzione legislativa, poiché incide solo sulla sua cronologia, e non si traduce necessariamente nel venir meno dei principi costituzionali che devono informare il procedimento legislativo (STC 234/2000, del 3 ottobre, FJ 13); *iii*) gli effetti di una siffatta decisione devono interessare allo stesso modo tutte le forze politiche con rappresentanza parlamentare, evitandosi trattamenti discriminatori (ATC 35/2001, del 23 febbraio, FJ 5); *iv*) la riduzione dei tempi dell'*iter legis* può avere rilevanza da un punto di vista costituzionale unicamente se, nel caso specifico, si dimostra che ha alterato in modo sostanziale il processo di formazione della volontà della Camera, interessando di conseguenza l'esercizio della funzione rappresentativa inerente allo *status* del parlamentare (SSTC 136/2011, del 13 settembre, FJ 10; 44/2015, del 5 marzo, FJ 2, 143/2016, del 19 settembre, FJ 3).

3.1. L'esame in lettura unica

L'esame in lettura unica è un procedimento speciale¹¹ disciplinato dall'art. 150 RCD e dall'art. 129 RS, che prescinde della fase di esame in commissione¹².

v. anche R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015, 263 ss.

¹⁰ Il corsivo è aggiunto.

¹¹ Per maggiori approfondimenti, v. Y. GÓMEZ LUGO, *La tramitación legislativa en lectura única*, in *InDret*, ottobre 2007, http://www.indret.com/pdf/470_es.pdf.

Ai sensi dell'art. 150, comma 1, RCD, la decisione di applicare questo procedimento speciale spetta alla Camera dei deputati riunita in seduta plenaria (il *Pleno*), su richiesta dell'Ufficio di Presidenza e sentita la Conferenza dei Presidenti di Gruppo¹³. Se la richiesta viene accolta, si ha il dibattito e la votazione sull'insieme del testo nel *Pleno* (art. 150, comma 2, RCD). Il voto per decidere se applicare il procedimento e per approvare il testo possono avvenire nella stessa seduta o in sedute diverse. Se il testo è approvato, viene inviato al Senato; in caso contrario, risulta respinto (art. 150, comma 3, RCD).

L'Ufficio di Presidenza può proporre l'attivazione del procedimento “quando la natura del progetto o della proposta di legge presa in considerazione lo suggerisca oppure¹⁴ quando la sua semplicità di formulazione lo consenta” (art. 150, comma 1, RCD; nello stesso senso anche l'art. 129, comma 1, RS).

Le formule utilizzate sono molto aperte, motivo per cui la dottrina ha segnalato il rischio di un utilizzo indiscriminato del procedimento. Alcuni autori ritengono che questo dovrebbe riservarsi a casi in cui sopraggiunga una situazione di urgenza o in cui il testo sia così succinto che non si abbia possibilità che accettarlo o respingerlo in blocco¹⁵. Tuttavia, nella prassi, l'esame in lettura unica è stato utilizzato anche per approvare iniziative di riforma costituzionale¹⁶, a dimostrazione di quanto il procedimento sia normalmente utilizzato, a prescindere dalla sua effettiva “semplicità”, quando esiste un consenso tale sul contenuto di un progetto che permette di prevedere che il testo non cambierà durante l'*iter* parlamentare.

Inizialmente, l'applicazione dell'esame in lettura unica si è tradotta nell'esclusione della presentazione di emendamenti all'articolato. La prassi è stata molto criticata in dottrina, ma il Tribunale costituzionale ha escluso la violazione dell'art. 23, comma 2, Cost.¹⁷, perché i parlamentari potevano esercitare i loro

¹² Di conseguenza non vi saranno né la relazione introduttiva (*informe*) della *Ponencia* al dibattito in commissione, né la relazione della commissione competente (*dictamen*).

¹³ Il parere non è vincolante, ma serve perché l'Ufficio di Presidenza possa valutare se esiste un consenso sufficiente tra le forze politiche con rappresentanza parlamentare che giustifichi l'attivazione di questo strumento di accelerazione.

¹⁴ Non si tratta di requisiti cumulativi, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

¹⁵ In questo senso, v. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, cit., 324.

¹⁶ Così è accaduto nel 1992, per novellare l'art. 13, comma 2, Cost. (in materia di diritto di voto degli stranieri), e nel 2011, per introdurre il principio di stabilità di bilancio nell'art. 135 Cost. In entrambe le occasioni si è applicato il procedimento di revisione non aggravato dell'art. 167 Cost. e non è stato necessario ricorrere allo scioglimento delle Camere né è stato richiesto l'intervento referendario.

¹⁷ V. la STC 27/2000, del 31 gennaio, FJ 6 (riferita ad una legge basca).

diritti partecipando ai restanti atti dell'*iter legis*, formulando osservazioni per iscritto, esponendo oralmente la loro posizione in Aula e votando l'atto. Successivamente, è stata permessa la presentazione di emendamenti, alla totalità del testo ed ai singoli articoli, che devono presentarsi entro un termine molto breve^{18-18 bis}.

Il Senato non è vincolato dall'applicazione da parte della Camera del procedimento in lettura unica; può quindi decidere liberamente se attivare questo

¹⁸ Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, cit., 324.

^{18 bis} [Addendum di aggiornamento, gennaio 2018]

La STC 139/2017, del 29 novembre, ha giudicato l'art. 135, comma 2, del Regolamento del Parlamento catalano (RPC), dichiarandolo legittimo, a condizione che venga interpretato nei termini stabiliti nel *Fundamento Jurídico* 8 della decisione.

Dal 2017 l'art. 135, comma 2, RPC stabilisce che il gruppo parlamentare che presenta una proposta di legge può richiedere che questa segua il procedimento di esame in lettura unica. La decisione di applicare questo procedimento speciale spetta all'assemblea riunita in seduta plenaria, su richiesta dell'Ufficio di Presidenza, sentita la Conferenza dei Presidenti di Gruppo, purché concorrano i presupposti abilitanti dell'art. 135, comma 1, RPC, ovvero quando la natura della proposta di legge lo suggerisca oppure quando la sua semplicità di formulazione lo consenta.

Prima della novella, il RPC richiedeva che vi fosse l'unanimità dei gruppi parlamentari perché si potesse proporre l'esame in lettura unica, mentre con la novella l'iniziativa spettava ad un solo gruppo e non era prevista esplicitamente la possibilità di presentare emendamenti.

Il *plenum* ha riconosciuto che la Costituzione conferisce alle Camere legislative un'ampia libertà per disciplinare la presentazione di emendamenti nel procedimento legislativo. Nulla vieta che, eccezionalmente, si possano prevedere fattispecie in cui si sopprima la presentazione di emendamenti o si comprima questa fase, in talune circostanze od occasionalmente, purché vi sia un legittimo fondamento costituzionale o purché una siffatta previsione possa risultare giustificata in ossequio alla natura o alle caratteristiche di un determinato procedimento legislativo.

Tuttavia, nel caso di specie, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che una mancanza assoluta di emendamenti nel procedimento di lettura unica avrebbe comportato la violazione del diritto di partecipazione politica dei membri dell'assemblea e sarebbe stata incostituzionale. La tesi secondo cui l'esclusione del diritto di presentare emendamenti sarebbe stata legittima, in termini generali, in ossequio alla natura o alla semplicità di formulazione di questo tipo di iniziative, farebbe venir meno in modo costituzionalmente inaccettabile il principio democratico ed il pluralismo politico che devono presiedere al ed informare il procedimento legislativo. L'accelerazione dell'*iter legis*, pur potendo essere necessaria, si può raggiungere con il ricorso ad altri strumenti che non implicino un sacrificio così radicale di questo diritto.

Inoltre, l'assenza assoluta della possibilità di presentare emendamenti in un procedimento di lettura unica comprimerebbe illegittimamente i diritti delle minoranze parlamentari.

Cionondimeno, fermo restando quanto esposto e considerata la lettera della disposizione, il *plenum* ha ritenuto che fosse possibile salvare la costituzionalità della norma denunciata fissando un'interpretazione conforme alla Costituzione. Così, ha dichiarato che la lettera dell'art. 135, comma 2, RPC non esclude la possibilità di articolare la proposizione di emendamenti ed il loro dibattito. Spetta all'Assemblea disciplinare, disporre o articolare (magari stabilendo un nuovo uso parlamentare) la presentazione di emendamenti in relazione alle proposte di legge che seguano il procedimento di lettura unica.

strumento di accelerazione. Anche in questo caso decide la camera riunita in seduta plenaria, su proposta dell'Ufficio di Presidenza e sentita la Conferenza dei Presidenti di Gruppo (art. 129, comma 1, RS). Nel dibattito sull'insieme del progetto, i turni a favore e contro saranno di quindici minuti; successivamente, i gruppi parlamentari potranno fissare le loro posizioni con interventi che non superino i dieci minuti (art. 129, comma 2, RS). Prima del dibattito ed entro il termine fissato dall'Ufficio di Presidenza, si possono presentare solo proposte di veto che, se sono approvate, pongono fine alla fase di dibattito (art. 129, comma 3, Cost.). Se il progetto o la proposta di legge non è approvato o non raggiunge la maggioranza richiesta per la natura dell'iniziativa, si ritiene respinto ed il Presidente del Senato lo comunica al Presidente della Camera (art. 129, comma 4, Cost.).

Come anticipato, i regolamenti parlamentari non escludono il cumulo di questo procedimento con altri procedimenti speciali *ratione temporis* (come la dichiarazione di urgenza) e *ratione materiae* (come il procedimento previsto per le leggi organiche o per la riforma costituzionale).

Il Tribunale costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sull'esame in lettura unica in relazione a procedimenti di differente natura, giungendo nella generalità dei casi ad una dichiarazione di legittimità, quando le iniziative potevano dirsi semplici in quanto succinte e con un linguaggio chiaro (SSTC 238/2012, del 13 dicembre, FJ 4; 129/2013, del 4 giugno, FJ 10; 153/2016, del 22 settembre, FJ 3), ma anche in casi di maggiore complessità¹⁹. Ad esempio, l'ATC 9/2012, del 13 gennaio, ha dichiarato la legittimità del suo utilizzo per novellare l'art. 135 Cost.²⁰⁻²¹, e le SSTC 185/2016, del 3 novembre²², e 215/2016, del 15

¹⁹ Questa "flessibilità" (GÓMEZ LUGO) o *self-restraint* (IBRIDO) risponde alla volontà del Tribunale costituzionale di non sostituirsi all'Ufficio di Presidenza delle Camere nella valutazione sull'opportunità di utilizzare questo procedimento, e di non sostituirsi alla volontà della Camera riunita in seduta plenaria, nel rispetto dell'autonomia parlamentare. V., per tutte, le SSTC 238/2012, del 13 dicembre, e 185/2016, del 3 novembre, FJ 5.

²⁰ L'ordinanza ha dichiarato inammissibile il ricorso di *amparo* presentato da due deputati che contestavano la legittimità degli atti della Camera che avevano determinato il procedimento da seguire per la revisione dell'art. 135 Cost. La decisione è di notevole rilevanza perché si tratta della prima volta in cui il Tribunale costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi sul controllo della legittimità delle revisioni costituzionali. V., per tutti, I. VILLAVARDE MENÉNDEZ, *El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. ¿Un oximorón constitucional? Comentario al ATC 9/2012*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, 2012, 483 ss., <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/7017>.

²¹ V. il FJ 3. Il Tribunale costituzionale ha dichiarato che l'unica specialità procedimentale vietata dalla Costituzione è l'approvazione della riforma costituzionale da una Commissione legislativa permanente (art. 75, comma 3, Cost.), eccezione volta a garantire l'intervento del *Pleno* (intervento che nell'esame in lettura unica è assicurato). Inoltre, i regolamenti delle Camere non prevedono esclusioni *ratione materiae* per l'applicazione del procedimento speciale (come avviene

dicembre²³, sono giunte alla stessa dichiarazione rispetto alla legge organica n. 15/2015, del 16 ottobre, che ha riformato la LOTC dotando il Tribunale costituzionale di nuove competenze per garantire l'esecuzione delle sue decisioni a difesa dello Stato di diritto.

La STC 103/2008, dell'11 settembre, ha dichiarato invece l'illegittimità della legge del Parlamento basco n. 9/2008, del 27 giugno, *de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política*. In questo caso era stato applicato indebitamente il procedimento speciale. Il regolamento dell'assemblea basca prevede che in casi eccezionali il Governo autonomico possa utilizzare questo strumento di accelerazione senza aver ottenuto la previa autorizzazione della camera riunita in seduta plenaria, purché non risultino interessate certe materie (tra cui le istituzioni della Comunità autonoma, il regime elettorale, i diritti dei cittadini, etc.), ciò che invece doveva constatarsi nel caso di specie (FJ 6).

invece in alcuni regolamenti delle assemblee autonome), e le norme parlamentari non prevedono che l'Ufficio di Presidenza della Camera debba motivare la proposta di sottoporre una determinata iniziativa al procedimento in lettura unica. D'altra parte, nel caso concreto i diritti dei deputati erano stati garantiti poiché questi avevano avuto l'opportunità di intervenire nella fase plenaria ed avevano potuto manifestare con il voto la propria opposizione alla proposta di lettura unica.

In senso contrario, v. l'opinione dissenziente del Vice Presidente Eugeni Gay Montalvo, secondo cui il Tribunale costituzionale avrebbe dovuto analizzare con maggiore rigore se fosse stato rispettato il mandato contenuto nell'art. 150 RCD, perché le implicazioni di questa iniziativa di riforma erano molteplici, tanto da non poter considerare che questa aveva una formulazione semplice. La particolare natura della riforma avrebbe consigliato che l'iniziativa seguisse un *iter* con una partecipazione il più plurale possibile.

²² V. il FJ 5. La speciale rilevanza costituzionale di un testo normativo non è di per sé incompatibile con la sua approvazione mediante il procedimento in unica lettura, cui non è preclusa alcuna materia, ivi compresa la riforma costituzionale. La mancanza di consenso tra le forze politiche sull'opzione per questo procedimento non altera la legittimità del meccanismo acceleratorio, approvato dagli organi competenti e con la maggioranza richiesta dal regolamento parlamentare. Il consenso politico che può suscitare un progetto o una proposta di legge è qualcosa di estraneo rispetto al concorso dei requisiti che permettono l'attivazione del meccanismo (STC 129/2013, del 4 giugno, FJ 9). La decisione di utilizzare questo meccanismo viene adottata con maggioranza semplice e non richiede né l'unanimità né una maggioranza qualificata, come si deduce dall'art. 79 Cost. e dall'interpretazione del Tribunale costituzionale sul c.d. gioco delle maggioranze descritto dalla Norma fondamentale (SSTC 179/1989, del 2 novembre, FJ 7, e 238/2012, del 13 dicembre, FJ 4).

²³ V. il FJ 4.

3.2. La dichiarazione di urgenza

Il procedimento di urgenza²⁴ nella Camera alta è stato previsto direttamente dal Costituente, all'art. 90, comma 3, Cost., secondo cui “il termine di due mesi di cui il Senato dispone per respingere o emendare il progetto si ridurrà a venti giorni liberi nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dalla Camera dei deputati”. Nel caso della Camera dei deputati si tratta di uno strumento introdotto dal regolamento parlamentare (eccezion fatta per quanto riguarda la conversione dei decreti-legge, prevista dall'art. 86, comma 3, Cost.).

Gli artt. 93 e 94 RCD hanno ad oggetto la dichiarazione di urgenza. Su richiesta del Governo²⁵, di due gruppi parlamentari o di un quinto dei deputati, l'Ufficio di Presidenza può decidere che un argomento venga esaminato con procedimento di urgenza (art. 93, comma 1, RCD). L'attivazione del meccanismo può avvenire a procedimento già iniziato (art. 93, comma 2, RCD) e da esso consegue la riduzione dei termini del procedimento a metà (art. 94 RCD)²⁶, senza pregiudizio di quanto stabilito dall'art. 91 del regolamento, a norma del quale l'Ufficio di Presidenza può allungare o ridurre ulteriormente i termini stabiliti con carattere generale. Solo in circostanze eccezionali i tempi si possono abbreviare a più della metà²⁷.

²⁴ Sul dibattito dottrinale inerente alla natura dell'urgenza come procedimento legislativo speciale autonomo o come mera regola di funzionamento delle Camere (come sostiene il Tribunale costituzionale), v. Y. GÓMEZ LUGO, *La urgencia en el «iter legis»: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno*, in *Revista de Derecho Político* (UNED), nn. 71-72, gennaio-agosto 2008, 703 ss., <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/9056>.

²⁵ L'Ufficio di Presidenza può respingere la proposta. Nella prassi, in alcuna occasione l'Ufficio di Presidenza ha chiesto al Governo di apportare una giustificazione dell'urgenza richiesta.

²⁶ I termini dell'*iter legis* ordinario sono i seguenti: quindici giorni per la presentazione di emendamenti; quindici giorni perché il Governo dichiari se un emendamento o proposizione di legge implicano un aumento del credito o una diminuzione delle entrate del bilancio; quindici giorni perché la *Ponencia* informi sul progetto e sugli emendamenti; due mesi perché la commissione competente concluda il parere, due giorni per le relazioni di minoranza (*votos particulares*); un mese perché la commissione realizzi, dopo l'approvazione in seduta plenaria, una correzione di stile del testo approvato. Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, cit., 323.

²⁷ La STC 238/2012, del 13 dicembre, FJ 5, ha dato per buona la riduzione del termine per presentare emendamenti da quindici giorni a due, una volta dichiarata l'urgenza per l'approvazione di quella che sarebbe stata la legge organica n. 2/2004, del 28 dicembre, che ha novellato la legge organica n. 6/1985, del 1° luglio, sul Potere giudiziario. Si trattava di un progetto dibattuto poco tempo prima, che introduceva novelle semplici e la riduzione dei tempi non ha impedito ai ricorrenti di presentare emendamenti.

Gli artt. 133-136 RS contengono una disciplina più dettagliata. Nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dalla Camera, l'*iter* al Senato dura 20 giorni (art. 133, comma 1, RS). Il Tribunale costituzionale²⁸ ha dichiarato che l'Ufficio di Presidenza non si può opporre alla richiesta, e nulla vieta che si dichiarino l'urgenza inizialmente o successivamente.

L'Ufficio di Presidenza del Senato può parimenti decidere, d'ufficio o su proposta di un gruppo parlamentare o di 25 senatori, l'applicazione del procedimento di urgenza (art. 133, comma 2, RS).

Il termine per presentare emendamenti e proposte di veto è di quattro giorni dalla pubblicazione del progetto o della proposta di legge (art. 135, comma 1, RS); nei due giorni successivi si riunisce la commissione e designa i relatori della *Ponencia*, che devono informare entro 4 giorni (art. 135, comma 2, RS). Entro tre giorni la commissione si riunisce e presenta la sua relazione nei due giorni successivi (art. 135, comma 3, RS). Il tempo residuo dei venti giorni previsti è lasciato al dibattito in Aula, che segue le norme del procedimento ordinario, potendo l'Ufficio di Presidenza modificare la durata degli interventi quando ciò sia consigliato dallo sviluppo del dibattito (art. 135, comma 4, RS).

L'art. 135, comma 6, RS prevede un procedimento accelerato o di semi-urgenza. Se l'Ufficio di Presidenza respinge l'urgenza richiesta dagli organi della Camera alta, può comunque, sentita la Giunta dei Capogruppo, determinare la durata dell'*iter* in un mese.

Il Tribunale costituzionale ha riconosciuto, tra le altre nella STC 103/2008, dell'11 settembre, che nel procedimento di urgenza risultano notevolmente limitate le possibilità di partecipazione delle minoranze nell'*iter legis* (FJ 5). Questo non implica che l'adozione del procedimento sia illegittima, ma solo che al Tribunale spetta un controllo più rigoroso del rispetto delle condizioni stabilite dai regolamenti parlamentari. A quanto consta, ad oggi, non si è mai giunti ad una decisione di illegittimità motivata da una scorretta dichiarazione di urgenza.

Tra le decisioni più rilevanti possono di nuovo citarsi l'ATC 9/2012, del 13 gennaio, con cui ha confermato la legittimità della dichiarazione di urgenza nel

²⁸ V., su questo aspetto, la STC 234/2000, del 3 ottobre, che ha giudicato un conflitto tra organi costituzionali dello Stato sollevato dal Governo nei confronti del Senato. L'Ufficio di Presidenza aveva deciso di non accettare la dichiarazione di urgenza richiesta dal Governo in relazione al progetto di legge organica sull'interruzione volontaria della gravidanza.

Secondo il Tribunale costituzionale, il riconoscimento costituzionale a favore del Governo di questo strumento di accelerazione dell'*iter legis* esprime l'opzione del Costituente per una certa concezione dei rapporti tra le *Cortes Generales* ed il Governo, permettendo a quest'ultimo di agire sul procedimento legislativo, dal punto di vista della sua cronologia, quando a suo avviso concorrano circostanze che lo richiedano (FJ 10).

procedimento di riforma costituzionale dell'art. 135 Cost., e la STC 215/2016, del 15 dicembre, riguardante le nuove competenze del Tribunale costituzionale in materia di esecuzione delle sue decisioni. Nel primo caso è stato decisivo²⁹ il fatto che fossero stati annunciati pubblicamente il termine della legislatura e l'indizione di elezioni anticipate. Inoltre, i ricorrenti avevano presentato un esteso emendamento consistente in un testo alternativo, ciò che rendeva evidente la mancata violazione dei loro diritti. Nel secondo caso³⁰, sono stati determinanti il rispetto delle norme dei regolamenti parlamentari e la mancanza di concretezza delle doglianze dei ricorrenti.

²⁹ V. il FJ 4.

³⁰ V. il FJ 5.