

Osservatorio legislativo interregionale
Incontro di Bologna
9 - 10 febbraio 1995

Coordinamento e correzione dei progetti di legge

Relazione di Mauro Ceccato
Consiglio della provincia autonoma di Trento - servizio legislativo

Riassunto

Scopo di questi appunti è definire il contenuto delle operazioni con cui si interviene sui progetti di legge dopo la loro votazione per articoli, o anche dopo la votazione finale, principalmente per motivi di corretta formulazione del testo. La definizione è resa necessaria dal rischio che tali interventi siano giudicati costituzionalmente illegittimi, com'è già successo.

Prendendo spunto da un'antica dottrina parlamentare, si distinguono operazioni di coordinamento e operazioni di correzione dei testi.

Le prime servirebbero a risolvere le antinomie che possono nascere dall'approvazione di disposizioni in momenti diversi, o da difformità fra l'intenzione del legislatore e il modo in cui essa si è espressa. Ben si situano in una fase antecedente la votazione finale, volta a verificare che quanto risulta dalla votazione delle singole unità di testo sia meritevole di approvazione nel suo ordinato insieme. Questi interventi incidono sulla sostanza delle disposizioni: quindi debbono essere sottoposti al vaglio dell'organo deliberante.

Con le seconde ci si limita a intervenire sopra errori formali, a seguito di una valutazione del testo sulla base di criteri (di comunicabilità) esterni ad esso. Questo tipo di interventi può essere collegato a una fase successiva - quella appunto di comunicazione del testo agli altri organi costituzionali -, e più precisamente ai poteri di attestazione del presidente d'assemblea su quanto ha deciso l'organo deliberante. Quindi si tratta di un potere proprio del presidente, che dovrebbe essere esercitato dopo la votazione finale, senza bisogno di autorizzazione da parte dell'assemblea.

Coordinamento e correzione dei progetti di legge

SOMMARIO: 1. Giustificazione - 2. Fonti - 3. Tentativi definitivi: 3.1. Precedenti; 3.2. Coordinamento; 3.3. Correzioni - 4. Problemi di legittimità: 4.1. Ostacoli alla valutazione di legittimità; 4.2. Argomenti per la valutazione; 4.3. Applicazione di questi argomenti - conclusioni

1. L'argomento di questo scritto è piuttosto limitato, ma anche poco frequentato: si tratta di indagare sopra le caratteristiche e i limiti degli interventi di coordinamento sui progetti di legge, precedenti e successivi la loro votazione finale. E' bene dichiararne anche il movente, se non altro perché esso guiderà la mano dell'autore: vedere fino a che punto sia possibile usare queste sedi per migliorare la qualità della legislazione, tenuto conto delle indicazioni date dalla tecnica legislativa, e specialmente di quelle accolte nel più recente breviario che ne discute (1).

Per la verità, si potrebbe dubitare che quello su cui vorrei richiamare l'attenzione, entro il procedimento legislativo, sia il momento più adatto a recepire queste istanze; e probabilmente, in effetti, la sede in cui esse possono trovare ascolto è soprattutto quella della trattazione da parte della commissione che lavori in sede referente (2). D'altro canto, le novelle regolamentari adottate dal senato nel 1988, istituzionalizzando una sorta di pausa di riflessione fra votazione degli articoli e votazione finale, sembravano voler dare uno spazio ad interventi di chiarificazione tecnica proprio nella fase (avanzata) del procedimento a cui mi riferisco (3); e l'idea di considerare anche questa fase come fonte di magagne redazionali (o sede per smascherarle) non è certo peregrina, solo a considerare i casi in cui progetti di legge vengono ampiamente rimaneggiati in aula, o quelli in cui errori materiali resistono all'esame anche dopo il messaggio di trasmissione all'altro ramo del parlamento, talora fin dopo la conclusione del procedimento legislativo (4).

Inoltre, c'è da dire che alle modifiche regolamentari di cui s'è detto non ha arriso - sembra - il successo che ci si poteva attendere (5): cosa che può essere dipesa pure dalla difficoltà di incidere per motivi tecnici non dico sull'assetto di testi nati magari da lunghe mediazioni, ma anche solo sul momento della decisione. Ed ecco, allora, che da questa vicenda esce rafforzata l'idea di sceverare le opportunità offerte dagli strumenti esistenti - e fra essi da quelli che pongono meno vincoli al processo decisionale, da un punto di vista politico - prima che di proporre strumenti nuovi.

A questo punto, il lettore avvertito sollevierà un'altra obiezione: quella che fa perno sui dubbi di costituzionalità della prassi o anche delle norme regolamentari che si occupano di coordinamento dei testi legislativi (6). Certo, la difficoltà di far recepire le esigenze tecniche di cui ho detto può essere risolta solo nei limiti posti dall'ordinamento; e fuori da questi limiti potrà servire, al massimo, per evidenziare l'opportunità di agire ad altri livelli. Ma ricordata la giurisprudenza costituzionale che finora ha salvato, nella sostanza, gli istituti del coordinamento (7), mi voglio accontentare, per intanto, di questa generica giustificazione al lavoro, rinviando a dopo l'esame dei problemi di legittimità; e ciò per definire in primo luogo il contorno di forme di intervento che non sembrano sempre e comunque invalide.

2. Una breve ricognizione, per iniziare, sulle fonti di quelli che al momento, genericamente, ho indicato come interventi di coordinamento sui testi dei progetti di legge: si tratta anzitutto dei regolamenti parlamentari, con le formulazioni loro che si sono succedute nel tempo; poi dei regolamenti dei consigli regionali, in quanto dicano qualcosa di diverso dalle fonti che li hanno ispirati.

Per la verità, un cenno al coordinamento è anche in una norma di altro tipo: si tratta dello statuto della regione Toscana (art. 25), che - memore forse delle discussioni dottrinali e della giurisprudenza costituzionale cui ho accennato - ne fa menzione, genericamente, come di operazione situantesi fra la votazione per articoli e la votazione finale di un progetto di legge. Già, perché quelle discussioni facevano riferimento anche alla mancata riconducibilità dell'istituto alle modalità di approvazione del testo stabilite dall'art. 72 della costituzione, che appunto (come quasi tutti gli statuti ordinari) parla solo di votazione per articoli e finale. Per la verità, alcuni statuti speciali non parlano neppure di queste forme di votazione (8); ma poiché l'argomento riguarda la legittimità, non il contenuto del coordinamento, su queste distinzioni tornerò dopo.

Il vigente regolamento della camera tratta la materia all'art. 90, distinguendo fra correzioni di forma (rilevate dal comitato dei nove o dal governo) antecedenti la votazione finale, su cui l'assemblea delibera, e coordinamento formale del testo già votato, cui l'assemblea stessa può autorizzare il suo presidente. Da notare che la seconda fattispecie non era prevista nel regolamento antecedente la riforma del 1971 (art. 91); ciò nondimeno al meccanismo si faceva ricorso, sulla scorta di una prassi testimoniata già da Mancini e Galeotti (9), e su cui si era pure pronunciata la corte costituzionale, nella citata sentenza del 1959; alla prima fattispecie, inoltre, il vecchio regolamento dava un contenuto più ampio, comprendendovi interventi sopra gli emendamenti «inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni». Ambedue le modifiche sembrano dettate da una certa cautela, spiegabile con le contestazioni sulla prassi extraregolamentare precedente, se non sul complesso dell'istituto. L'intenzione, che traspare dalla limitazione di contenuto della prima fattispecie, pareva essere quella di escludere qualsiasi mutamento dei testi che avesse carattere sostanziale (10) - l'ipotesi più contestata, appunto. Sembra però che nei fatti l'ampiezza del coordinamento non sia inferiore al passato (11).

Il regolamento del senato invece (art. 103) non tratta del coordinamento successivo alla votazione; la prassi, però, sembra procedere con frequenza in quella direzione (12). Per altro riguardo, molto più elaborata - prima della votazione finale - la disciplina sulle «correzioni di forma» e «modificazioni di coordinamento», oltre che sulle disposizioni contrastanti fra loro o con lo scopo della legge (l'iniziativa, qui, è del governo e di ogni senatore); fra il resto, vi è una disposizione che ne chiarisce le modalità di applicazione all'operato delle commissioni (13), e, introdotto nel 1988, quella sorta di ruminio legislativo (fuor di metafora, un rinvio della votazione finale che dovrebbe dare il tempo di controllare meglio il testo) di cui s'è parlato poc'anzi.

Ci sarebbe da dire, poi, della prassi, fondata o meno sull'applicazione dei regolamenti; che non è stata sempre pacifica e priva di oscillazioni (14): basterà ricordare le dimissioni dell'allora presidente del senato De Nicola, causate proprio da contestazioni a suoi interventi di coordinamento sui testi; o i riflessi delle preoccupazioni di legittimità, che potrebbero scorgersi nei casi di nuova votazione anche sugli articoli dei testi sottoposti a interventi correttivi (15). Tali questioni, però, riguardano più i problemi di

legittimità che il contenuto delle operazioni; queste ultime sembrano toccare, secondo i resoconti parlamentari in argomento che ho potuto rintracciare, la correzione di errori materiali e di incongruenze, la ricollocazione delle disposizioni, e anche (ma questa volta con apposita votazione e prima della votazione finale) le modifiche derivanti da antinomie prodotte dall'approvazione di emendamenti. Conseguentemente, possono essere dichiarati irricevibili emendamenti che assumano il contenuto di queste operazioni (16).

I regolamenti dei consigli regionali non si sono sbizzarriti nella materia (17): si rifanno in maniera quasi letterale ai regolamenti parlamentari, talora quello della camera, talaltra quello del senato, altre volte ancora con un mescolamento dei due, in genere prendendo ad esempio il primo per il coordinamento successivo alla votazione finale, il secondo per quello che la precede (18). Né dalle formulazioni si può ricavare qualcosa di più sul contenuto del coordinamento. Piuttosto, da segnalare l'abbastanza frequente previsione di un coordinamento meramente formale ad opera del presidente (19) o dell'ufficio di presidenza (20), indipendente da un'apposita autorizzazione (e quindi istituzionalmente attribuito a quegli organi). Per la verità, il coinvolgimento dell'ufficio di presidenza, parto forse dell'idea di coprirsi in maggior misura le spalle da un punto di vista politico-istituzionale, non mi sembra cosa appropriata. Infatti, la previsione di un coordinamento non autorizzato dovrebbe essere legata all'esistenza di un autonomo potere, se non di un potere-dovere del presidente, quale è stata teorizzata in dottrina ed è pure riscontrabile nella prassi parlamentare, soprattutto nel caso della correzione di errori materiali (21); solo che, esplicito o meno, e più o meno ampio che sia, questo potere pare comunque connesso alla posizione del presidente e alle sue attribuzioni riguardo ai lavori assembleari e al loro buon andamento (22), diverse da quelle dell'ufficio di presidenza. Altro è che a consultazioni del genere, talora, possa essere opportuno ricorrere in via di fatto.

Isolata la previsione di una possibile risoluzione delle contraddizioni interne (deliberata) dopo il voto finale, ma prima dell'invio del testo al commissario del governo (23), o di un coordinamento di questo tipo non votato (24). Da notare, altrove, un'espressa estensione del procedimento alle commissioni (25); ma una mancata previsione non sembra decisiva - anche indipendentemente dall'applicabilità agli organi minori delle norme sul procedimento in aula -, secondo quanto già avviene alla camera, tenuto conto poi della maggiore elasticità procedurale con cui si muovono le commissioni e della valenza interna del loro lavoro referente (26).

Come si vede da questa pur sommaria disamina, il quadro fornito dalle previsioni normative è piuttosto impreciso. Quanto a contenuto, si possono isolare due tipi di intervento, uno definito dalla possibilità di ritornare sul testo per emendare le sue contraddizioni interne, l'altro contraddistinto in maniera vaga da un'etichetta di "formalità", promiscuamente applicata ai termini "coordinamento" o "correzioni". Di solito gli interventi formali sono previsti in una fase precedente la votazione finale (con varianti sui titolari del potere d'iniziativa), ma talora anche in un momento successivo, ad opera del presidente d'assemblea (o meno opportunamente, come si è detto, dell'ufficio di presidenza), e in quest'ultimo caso sia previa autorizzazione sia, in qualche regione, senza che ce ne sia bisogno. Inoltre, poiché il contenuto di questi interventi formali non è ben definito bisognerà chiarirne meglio la differenza rispetto ai primi, che a questo punto si potranno provvisoriamente chiamare, per contrapposizione - e tenuto conto che dalla lettera dei regolamenti essi sembrano poter incidere sul contenuto delle disposizioni -,

sostanziali, come infatti fa spesso la dottrina. Questi interventi sostanziali, comunque, non sono sempre previsti, e solo in casi isolati lo sono dopo la votazione finale. Gli uni come gli altri, poi, sembrerebbero possibili pure in commissione, esplicita o meno che sia una previsione in tal senso.

A questo punto, se ricordiamo l'esistenza di prassi che introducono esse stesse tali strumenti, indipendentemente da un'espressa previsione regolamentare, mi sembra lecito concludere che il quadro normativo, di per sè, dà poco affidamento per una ricostruzione coerente del fenomeno (27). Ma anche solo tornando un attimo ai dubbi di costituzionalità e alle sentenze della corte costituzionale che hanno parlato dell'argomento, non ci si può accontentare di questa constatata variabilità, neppure volendo prescindere da considerazioni *de jure condendo*. Dunque non resta che cercare qualche altro indizio nella giurisprudenza e nella dottrina, e vedere poi se la variabilità è opportuna, concettualmente giustificata, legittima, o se non ci sia una prassi, una formulazione (almeno) preferibile.

3.1. Posponendo sempre, per quanto possibile, le questioni di legittimità, c'è da dire che qualche indicazione sul contenuto delle operazioni in parola la dà la corte costituzionale, che, a quanto ne so, si è pronunciata in tre occasioni su disposizioni risultanti da interventi come quelli descritti.

Anzitutto nella ben nota sentenza n. 9 del 1959. Di essa due cose, intanto, mi preme sottolineare: il fatto che la norma sottoposta a giudizio derivasse da un coordinamento finale successivo alla votazione, operato dalla presidenza di commissione a ciò autorizzata dall'organo deliberante, sulla base della sola prassi; e l'insistenza della corte sulla possibilità di salvare le operazioni di coordinamento in quanto esse, a parte l'essersi mantenute nei limiti dell'autorizzazione, non avrebbero inciso sulla «sostanza» delle norme.

La sentenza n. 134 del 1969 si pone su questa scia, verificando un caso analogo di coordinamento esercitato dal presidente dell'assemblea regionale siciliana. La corte dice di più, però, sul contenuto del coordinamento, che comprenderebbe comunque, anche «nella nozione la più restrittiva che si voglia darne», la correzione di errori materiali, e inoltre (per dar più forza alle argomentazioni, visto che nel caso si trattava dello scambio di una "o" con una "e") la «correzione lessicale dei testi per conformarne la dizione alla sostanza», cioè alla volontà dell'assemblea, come la corte l'aveva ricostruita dai lavori preparatori e sulla scorta di altre considerazioni esegetiche. Si badi che la sentenza parla di correzione, non di revisione lessicale; e quindi che sembrerebbe doversi far riferimento a veri e propri errori nella traduzione della volontà.

La sentenza n. 292 del 1984 va più oltre, risistemando la giurisprudenza precedente. Da notare che, ancora una volta, viene esaminata una prassi extraregolamentare (si trattava di un coordinamento successivo alla votazione finale, messo in opera al Senato); la corte anzi fa una netta distinzione con il coordinamento previsto dalle norme regolamentari prima della votazione finale, che sarebbe «in linea di principio legittimo». Si discerne chiaramente questo coordinamento che potremmo dire sostanziale da un coordinamento, non previsto dal regolamento e successivo alle votazioni, che non dovrebbe toccare la sostanza dei testi, pena l'illegittimità costituzionale (la pronuncia parla in proposito di una sorta di emendamenti aggiuntivi surrettizi). Nel caso poi, visto che dubbia era appunto l'incidenza delle modifiche di coordinamento sulla sostanza, la corte mette in rilievo come l'illegittimità derivi

primariamente dall'incertezza sul significato del testo, cioè sull'intenzione del legislatore (28).

Da questa giurisprudenza ha tratto nutrimento una dottrina che ha sviluppato abbastanza le tipologie del coordinamento. Piuttosto comune è la distinzione, appunto, fra coordinamento sostanziale e formale, che trova la sua utilità nei diversi limiti cui sarebbero sottoposte operazioni votate o meno. Così, ad esempio, il coordinamento sostanziale avrebbe carattere emendativo (29). Secondo alcuni, però, rientrerebbe nel coordinamento sostanziale anche la correzione di errori materiali (30), cui altri, viceversa, vorrebbe limitare il raggio del coordinamento formale (31). Per altri ancora, oltre all'eliminazione di contraddizioni (come da regolamento del senato), nel coordinamento votato ricadrebbero le variazioni lessicali meramente formali, mentre il coordinamento formale dovrebbe limitarsi a una revisione stilistica a fini di chiarezza (32); ma a dir la verità il confine fra queste due ultime operazioni mi risulta poco chiaro. Altri, più in concreto, comprende nel raggio del coordinamento formale (anche non autorizzato dall'assemblea) una revisione sintattica e stilistica, oltre alla correzione di imprecisioni ed errori materiali e ad altri aggiustamenti formali (rinumerazione e ricollocazione delle disposizioni (33), eliminazione di duplicazioni); mentre è dubitoso che in questa fase, anche previa autorizzazione, si possa intervenire sulle contraddizioni fra disposizioni approvate (su cui, quindi, dovrebbe incidere un coordinamento «d'altra natura», che sarebbe preferibile deliberare), o comunque si possano effettuare scelte che comportano un margine di opinabilità (34).

La più ampia schematizzazione però, pur dettata da esigenze espositive più che classificatorie, viene da Traversa (35), che parla anzitutto di un coordinamento ufficiale, cioè previsto dai regolamenti, che sarebbe volto a modificare (sostanzialmente) i testi, in deroga al principio del *ne bis in idem*, e di un coordinamento formale, introdotto dalla prassi (il suo riconoscimento normativo è posteriore allo scritto in questione), che però non differirebbe sostanzialmente dal primo, e si potrebbe a sua volta distinguere in coordinamento puramente e semplicemente formale (correzione di errori materiali, rinumerazione di articoli), cui il presidente non dovrebbe neppure essere autorizzato, e coordinamento sostanziale, in cui l'autorizzazione sarebbe necessaria, perché esso sarebbe diretto ad armonizzare il testo originario con gli emendamenti.

Come si vede, il quadro è tutt'altro che chiaro: non c'è uniformità nella terminologia - che poi sarebbe il minimo, giacché si tratta di un istituto discusso e disciplinato in maniera non uniforme -, ma neppure sul fatto che una determinata operazione debba essere effettuata in una sede o piuttosto in un'altra. Queste ultime incertezze, verosimilmente, derivano anche dai dubbi sulla legittimità di tali operazioni.

3.2. Mi sia consentito, allora, tornare un po' indietro negli anni, al noto trattato di Mancini e Galeotti. In quello scritto è ben chiara la distinzione fra operazioni di coordinamento, derivanti dalla necessità di eliminare antinomie sorte in seguito all'approvazione di emendamenti e votate dall'organo legislativo, e correzione di errori, cui dovrebbe provvedere autonomamente il presidente (con qualche oscillazione nella prassi) (36). Credo che questa distinzione, concettualmente, sia meritevole d'essere mantenuta. La prima operazione, qui, corrisponde alla necessità di coordinare singole parti del testo (37), scoordinate, per l'appunto, a seguito delle modifiche introdotte in momenti diversi della discussione. C'è una logica nel fatto che essa si svolga dopo la votazione degli articoli e prima della votazione finale, che è volta proprio a una riconsiderazione complessiva del progetto (38): e mi sembra ci stia dietro un ripistino

sostanziale, un'ulteriore salvaguardia piuttosto che una deroga al principio del *ne bis in idem* (salva la doverosità di applicare la preclusione nel caso che venga ripreso il contenuto di emendamenti già respinti (39)). In altre parole, le antinomie qui emendabili deriverebbero proprio da una mancata applicazione del principio della preclusione al momento della votazione di un emendamento (40). O altrimenti, ove si voglia dare al termine contraddizione un significato più ampio e sfumato di quello logico-formale, si tratterebbe di ridurre delle contraddizioni anche di grado minore. Operazioni comunque che il giudice - una volta approvata la legge - non potrebbe compiere sulla base dei criteri interpretativi consueti (successione temporale, specialità, ecc.) (41), ma che gli delegherebbero una piccola fetta di potere normativo (42), nella scelta di far prevalere l'uno o l'altro degli enunciati contrastanti.

Il punto insomma è vedere se il risultato di tante microvotazioni stia bene insieme come un tutto, proprio per poterlo approvare come tale. Gli interventi suggeriti da questa riconsiderazione del testo, pur senza diventare occasione per ampi rifacimenti, dovrebbero incidere sulla sostanza delle norme, almeno in linea di principio. Di conseguenza, sembra corretto attribuire loro un carattere emendativo: da ciò la necessità di votarli. L'alterazione, sul punto, della sequenza procedimentale consueta è dovuta alla natura di queste operazioni (coordinamento *a posteriori*), e può riportarsi alla stessa opportunità di una distinzione fra votazione sugli articoli e sul complesso del testo, che permetta di mettere alla prova l'accordo su di esso nel suo ordinato insieme. Se questo è vero, però, l'alterazione dovrebbe riguardare il momento, non la sostanza della procedura, per quanto attiene in particolare la titolarità dell'iniziativa emendativa e la salvaguardia della possibilità di esprimere una posizione articolata sul contenuto (non meramente formale) delle innovazioni; ciò anche a tutela delle minoranze. La cosa mi sembra realizzarsi, sostanzialmente, nella disciplina regolamentare del senato: da un lato perché la proposta viene dai classici titolari del potere di iniziativa legislativa; dall'altro perché pure in assenza di precisazioni in argomento ritengo che sarebbe applicabile al caso, su richiesta, la votazione per parti separate (che oltretutto è regolata nello stesso capo, all'art. 102). Per maggior garanzia, però, quest'ultima possibilità dovrebbe essere prevista espressamente (43).

Mi sembra pensabile, tuttavia, che in certi casi il coordinamento non incida sulla sostanza delle norme, ma riguardi solo la forma; si potrebbe dire, che tocchi la disposizione lasciando invariata la norma (44) (l'invarianza dovrà essere valutata nei limiti di una prevedibilità interpretativa che in fin dei conti non riguarda solo le scienze umane). Con quest'ipotesi non intendo rovesciare quanto sopra affermato sul legame fra tali operazioni e le antinomie dovute al nascere stratificato del testo, ma osservare che, concependo le contraddizioni nel senso debole cui si è accennato, sarebbe possibile estendere questi interventi, per esempio, all'uniformità terminologica, senza pregiudizio per il significato delle proposizioni. Certo, potrebbe rimanere fermo il legame con la fase del procedimento antecedente la votazione finale, se è vero che l'eliminazione delle contraddizioni sembra attagliarsi a questa fase; ma il fatto che non si tocchi la sostanza delle norme rende lecito, altrimenti, posticipare operazioni di tal genere? Ora, qui toccheremmo, oltre ai problemi di legittimità, quelli della configurazione di altri interventi sul testo, che mi sembra opportuno esaminare in via preliminare.

3.3. Mi riferisco agli interventi descritti da Mancini e Galeotti come correzione di errori. Dunque, piuttosto che coordinamento di un testo (non rispetto a un altro testo ma) nelle sue singole parti, correzione rispetto a criteri che derivano da una regola

esterna (45). Riandando ai tipi di operazioni individuati dalla prassi o dalla dottrina, come li ho riassunti sopra, i criteri in questione potrebbero essere rintracciati nelle regole della comunicazione linguistica (per esempio: correzione sintattica); ma potrebbero anche essere le norme di buona stesura tecnica dei testi (46). Si tratta sempre di regole convenzionali: conta la loro effettività; quindi, anche regole del secondo tipo potrebbero affermarsi al punto che il loro mancato rispetto sia percepito come violazione delle regole di comunicazione (che in ultima analisi hanno un qualche aggancio costituzionale, se non nella riconoscibilità del precetto penale almeno nella pubblicità dei lavori parlamentari come espressione del principio rappresentativo (47)).

A questo punto ci sarebbe la tentazione di procedere per parallelismi e, anche in virtù del fatto che le operazioni in parola sembrerebbero potersi ricondurre a quelle che in base alla norma o alla prassi sono state definite di coordinamento formale, dire che queste correzioni, al contrario del coordinamento vero e proprio, in linea di principio non toccherebbero la norma ma solo la disposizione: quindi, appunto, non avrebbero carattere sostanziale. A tale carattere, poi, potrebbe corrispondere una disciplina semplificata rispetto ai più impegnativi interventi di coordinamento; come di fatto avviene in diversi regolamenti.

Prima di trarre queste conclusioni, però, mi sembra meglio ponderare un attimo la questione. Anzitutto, si è visto sopra come qualcuno abbia legato gli interventi formali a un'assenza di discrezionalità nelle correzioni. Ma applicando, poniamo, una regola grammaticale, o anche una regola di tecnica legislativa, una qualche discrezionalità può restare; se non altro perché diverse regole tecniche sono espresse sotto forma di semplice suggerimento, da dosare nelle sue applicazioni. Qui si potrebbe dire: ove una regola sia elastica quanto ai possibili esiti della correzione (sempre che le differenze siano veramente solo formali), la non opinabilità dell'errore potrebbe esser fatta prevalere sulla discrezionalità della formula che lo corregge. Invece, ove una regola sia elastica quanto a definizione di ciò che la viola si tratta più che altro di un consiglio: quindi non c'è errore. Può darsi che applicarla conduca comunque a un miglioramento del prodotto finale; ma a questo punto mi sembra difficile fissare un discrimine con interventi anche pesanti e rischiosi sul testo (ad esempio, per restare alla tecnica legislativa, con l'idea di ridurre il numero dei rinvii recettizi trascrivendo le norme oggetto di rinvio (48)). In generale: anche ponendo che le modifiche così introdotte abbiano carattere meramente formale, bisognerebbe legare queste operazioni a parametri e a esigenze procedurali sufficientemente definite, quali mi sembrano essere, per il coordinamento in senso proprio, il suo contenuto e il suo situarsi, con certe caratteristiche, prima della votazione finale, secondo ciò che si è detto sopra; ma quali non mi riesce di scorgere, allo stato dei fatti, in questo caso di adeguamento a suggerimenti più che a regole.

C'è però un altro problema: è pensabile che la correzione di un errore, o la diversità nelle sue correzioni introducano nel testo delle variazioni sostanziali? Mi pare che la cosa sia astrattamente possibile: se si vuole anche nel caso più semplice degli errori materiali, ad esempio in rinvii esterni che, pure errati rispetto alle intenzioni del legislatore, potrebbero comunque avere un senso. Il parametro, allora, potrebbe essere proprio la volontà del legislatore? (Individuata con certezza si potrebbe dire, forse, che le variazioni non hanno carattere sostanziale?) Questa soluzione ha qualche attrattiva: anzitutto si potrà ricordare che la giurisprudenza costituzionale, per definire i limiti del coordinamento formale, fa riferimento proprio alle intenzioni del legislatore. C'è poi, sugli errori materiali, qualche sentenza della corte costituzionale, e in particolare una

sentenza che corregge essa stessa un errore nei rinvii, sulla base appunto di un'inequivoca volontà del legislatore (49). Ancora, pur senza spingere oltre il raffronto con categorie privatistiche, è immediato pensare all'errore della volontà come vizio, in quel ramo del diritto (50). Con riguardo a quest'argomento si può riandare agli spunti sulle difficoltà nel passaggio fra espressione usata dal legislatore e norma (51); non per svalorizzare - nel procedimento - l'espressione rispetto alla volontà, ma per sostenere che del problema si dovrebbero far carico gli strumenti in parola, allo scopo di ridurre quello iato. Infine, il richiamo alle intenzioni potrebbe suggerire, di primo acchito, un parallelo con l'interpretazione che fa uso di quel criterio; che però non dovrebbe essere attività tipica delle assemblee legislative. Solo che anche per il parlamento si è parlato di attività interpretativa (al di là, naturalmente, delle leggi di interpretazione autentica). Le operazioni correttive, tuttavia, non mi sembrano paragonabili a quella sorta di interpretazione autentica di cui s'è parlato (52) a proposito della nota sentenza della corte costituzionale sul computo degli astenuti (53), perché lì era questione di interpretazione della costituzione da parte dei regolamenti parlamentari, mentre qui è in ballo un'interpretazione del testo normativo da parte di organi del parlamento; e neanche assimilabili all'interpretazione dei regolamenti (riservata al parlamento, non alla corte costituzionale) di cui s'è discusso a partire dalla sentenza n. 9/1959, specie in relazione al problema della sindacabilità di quegli atti (54).

Si osservi piuttosto come questo tipo di operazioni - ove incidano sulla sostanza del testo, sia pure sulla base di una volontà inequivoca, ma che da esso non risulta - paiano avvicinarsi a quelle di coordinamento (55): perché più che intervenire su un testo in base a una regola esterna si pone a confronto, oserei dire, il testo apparente con un testo segreto, che si potrebbe ricostruire, ad esempio, in base ai lavori parlamentari, e sarebbe quello effettivamente voluto dal legislatore (56). In definitiva, si tratterebbe pur sempre di eliminare una contraddizione fra testi: e da questo punto di vista, operazioni sulla lettera del disegno di legge che si fondino sopra le intenzioni dell'organo parrebbero confarsi più al coordinamento deliberato dall'assemblea che alla correzione di errori di cui ora si parla.

Ma più in generale: non c'è da meravigliarsi se la giurisprudenza costituzionale sul coordinamento adopera il concetto di volontà del legislatore per definire la legittimità delle operazioni discusse, giacché la ricostruzione di quella volontà, in fin dei conti, è un tipico strumento interpretativo giurisprudenziale; oltretutto, l'utilizzo del criterio potrebbe essere suggerito anche da esigenze pratiche, come quelle messe in bella evidenza da Sandulli (57) nell'ipotizzare il pericolo che orientamenti rigoristici della corte portino alla distruzione di larghe parti della legislazione, con effetti sociali negativi. Altra cosa è che il concetto sia facilmente utilizzabile in sedi diverse: perché indubbiamente, se preso da solo, è troppo vago e aprirebbe il varco a ogni sorta di interventi sul testo (58); se usato assieme ad altri per renderne più automatico l'utilizzo (eliminando per esempio, nel coordinamento di antinomie, la necessità di una pronuncia dell'organo deliberante (59)) può prestare il fianco ad altre critiche, come l'impossibilità di affidare quella che in fondo è una sorta di interpretazione autentica a un soggetto diverso dall'organo a ciò competente, o l'uso di parametri non sufficientemente sicuri (60). Insomma, anche a prescindere da questioni di legittimità il concetto di intenzione del legislatore mi pare troppo incerto, nelle sue applicazioni, per poter fondare sopra di esso le operazioni sul testo che stiamo esaminando.

Quanto alle sedi più adatte alle operazioni correttive, i regolamenti e la dottrina non sono univoci. Talora (camera dei deputati) parlano di correzioni anche prima della votazione finale; per la verità, situarle in questa fase non mi sembra abbia giustificazioni procedurali simili a quelle del coordinamento: se mai - si potrà pensare -, trattandosi di operazioni che incidono meno sul testo rispetto al coordinamento, se è ammissibile il maggiore dovrà essere ammissibile anche il minore. La soluzione non sarà proprio lineare, ma avrebbe una sua utilità, e se non ci sono ostacoli sul versante della legittimità o altri inconvenienti non mi sembra da scartare *a priori*, per puro amore di geometria.

Si è visto, viceversa, come la correzione di errori materiali sia l'operazione più spesso rinviata a una fase successiva alla votazione finale, previa autorizzazione dell'organo deliberante; e anzi come talora sia concepita e regolata quale competenza propria del presidente - a prescindere da un'espressa attribuzione da parte dell'assemblea -, magari in correlazione ai suoi poteri di attestazione e messaggio (61). Se questo è vero, verrebbe da pensare che pure nel procedimento decentrato (ma non in quello normale, per la sede referente) le correzioni siano compito del presidente d'assemblea prima che di quello di commissione.

Comunque, credo che quest'ultima costruzione abbia a fondamento una logica e delle esigenze procedurali sufficientemente precise. Più equivoca pare l'autorizzazione al presidente di cui parlano con frequenza i regolamenti. Certo non risponde gran che alla configurazione di cui si è detto or ora, in cui il potere è proprio dell'organo di vertice dell'assemblea: si potrà pensarla, di fatto, come un sistema empirico per dare maggior sicurezza - non vorrei dire psicologica - alle operazioni in questione, ma non mi sembra tanto legata alle esigenze procedurali di una fase definita (la votazione finale o la trasmissione del testo). Per cui non è del tutto ingiustificata l'osservazione che in tal modo si introdurrebbe nel procedimento una fase costituzionalmente non prevista (62). Oltretutto, che cosa siano queste autorizzazioni è altrettanto dubbio: non ritengo si possa paragonarle alle deleghe di coordinamento di cui si parla a proposito di certi testi unici, perché quelle sono deleghe appunto, stando alla dottrina che reputo preferibile (63). Non c'è da meravigliarsi che alcuni autori ne abbiano propugnato l'illegittimità sostenendo proprio che si trattava di una delega di potestà legislativa a un organo (il presidente d'assemblea) cui la costituzione non rende delegabile quella potestà (64). E ribattere che il testo normativo, nella sostanza, non viene toccato, o con argomentazioni d'altro genere (65) potrà arricchire il dibattito con spunti anche apprezzabili, ma mette comunque in evidenza che siamo di fronte a concetti equivoci, che creano confusione più di quanta ne risolvano. Tant'è vero che la stessa corte costituzionale parla magari di un sindacato sul fatto che il coordinamento si sia mantenuto nei limiti dell'autorizzazione (66), ma visto poi che quest'autorizzazione è pensabile abbia spesso un contenuto piuttosto generico, con formulazioni non molto diverse dalle stesse norme regolamentari, alla fine non guarda tanto al fatto che il cosiddetto coordinamento fosse autorizzato o meno, ed entro quali limiti, ma si basa sui criteri del carattere formale delle operazioni e dell'eventuale incertezza ingenerata dalle nuove formulazioni (67).

Ma a questo punto, come si vede, stanno entrando dalla finestra le questioni di legittimità che finora avevo messe in un canto; per cui sarà meglio affrontarle di petto.

4.1. Le discussioni sulla legittimità costituzionale del cosiddetto coordinamento sono sorte dal problema di rendere compatibili i regolamenti parlamentari - anzi, inizialmente la semplice prassi - con il dettato costituzionale, e precisamente con l'art. 72, nel punto in

cui esso prevede una precisa modalità di formazione del testo (votazione per articoli e votazione finale). Qui c'è da dire che, come testimoniano gli scritti sopra citati i quali trattavano la questione in epoca statutaria, già allora si faceva uso degli strumenti in parola, pur essendone regolamentarmente previsto uno soltanto (il coordinamento anteriore alla votazione finale). Solo che all'epoca problemi di legittimità non se ne ponevano (68), vuoi per il teorema degli *interna corporis*, che in quell'ordinamento trovava piena applicazione, vuoi per la flessibilità dello statuto albertino e l'assenza di organi che valutassero la legittimità costituzionale o comunque il rispetto delle regole sul procedimento legislativo (con il temperamento dei casi di inesistenza del provvedimento (69)). Il quesito, quindi, si risolve nella legittimità della trasposizione entro il nuovo ordinamento di una prassi parlamentare (se non di un consuetudine) o di una norma regolamentare, in presenza di parametri costituzionali diversi.

Per la verità ci si potrebbe chiedere, preliminarmente, se ci siano sedi in cui comunque non troverebbe applicazione l'art. 72: faccio riferimento in primo luogo al lavoro delle commissioni deliberanti, e secondariamente alle regioni. Ma anche per le prime, nonostante l'opposto parere di un autorevole scrittore (70), si può dare per sufficientemente sicuro, oggi, che le norme sulla votazione articolata e la votazione finale debbono essere rispettate (71). Quanto alle assemblee regionali, la maggioranza degli statuti riproduce la disposizione costituzionale; e se essi possono fungere da parametro di legittimità costituzionale - in via interposta - per le leggi regionali (72), come almeno per quest'aspetto mi sembra di poter dare per certo (73), il problema non si porrà in maniera sostanzialmente diversa dalle assemblee parlamentari. Si è visto, d'altro canto, come alcuni pochi statuti (generalmente speciali) siano più sommari sul punto. In questi casi però soccorre un'antica giurisprudenza della corte costituzionale, che ha affermato la necessità di applicare comunque l'art. 72, in quanto espressione di un principio dell'ordinamento (74).

Sgombrato il campo da questo primo ostacolo alla valutazione di costituzionalità, restano almeno due altre ipotesi che taglierebbero la testa al toro, impedendo alla corte costituzionale di procedere su quella strada. La prima è centrata sulla permanenza del principio degli *interna corporis* anche nell'ordinamento repubblicano, pur sostenuta in dottrina con riguardo alla questione risolta poi dalla corte nella sentenza n. 9/1959 (75). Giacché è evidente che in tal caso una prassi anche illegittima non potrebbe essere sindacata da organi esterni alle camere. Ma la medesima dottrina ebbe a mutare d'avviso dopo quella sentenza (76), salutata come decisiva per l'affondamento del principio (77). Per la verità, in sentenze successive la corte è stata molto cauta nello spingere il proprio sindacato all'interno delle camere (78); e anche a questo fa appello chi si prova a riaccreditare, in certa misura, il principio degli *interna corporis* (79). Ma qui non è necessario discutere tali punti di vista, perché quanto al coordinamento la corte ha sicuramente penetrato il sacrario della democrazia, sindacando la prassi in questione e dichiarando anche illegittima, in relazione ad essa, una disposizione di legge (80). Quanto alle assemblee regionali, in presenza di una posizione di autonomia indubbiamente minore (81) (e di casi in cui i regolamenti interni sono stati direttamente sindacati (82)), l'ostacolo si può ritenere ancor più facilmente superato.

La seconda ipotesi si potrebbe basare sulla esistenza nel procedimento di un atto (da stabilire quale: messaggio di trasmissione, atto di promulgazione, ...) facente fede, con valore di scienza legale assoluta. Anche qua, per il vero, i giudizi non sono unanimi: ma pare minoritaria la dottrina che vorrebbe attribuire tale valore ai messaggi di

trasmissione (83), di fronte a chi, partendo dalla carenza di norme che lo attribuiscono espressamente a determinati atti parlamentari, argomenta poi variamente per giungere a una risposta negativa (84); risposta che trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, fra l'altro nelle stesse sentenze citate a proposito di coordinamento.

4.2. Il problema, a questo punto, può essere affrontato direttamente. Anzitutto c'è da dire che la corte costituzionale lo ha fatto - conformemente all'impostazione in quella sede più accreditata - ignorando il problema di un'eventuale illegittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari che parlano delle operazioni in questione, ed esaminando direttamente la conformità del testo approvato dalle assemblee legislative al precetto costituzionale (85); anche se certo, di fronte a una serie di sentenze che avessero applicato la costituzione diversamente dai regolamenti alle camere non sarebbe rimasto che trarne le conseguenze, rivedendo la posizione espressa in quegli atti (86).

Comunque la corte, nelle sentenze già ricordate, ha risolto la questione nel senso dell'ammissibilità della prassi; appellandosi non alla sua antichità (ché certo, si fosse pure formata una consuetudine, essa non avrebbe potuto, da sola, superare il precetto costituzionale), ma alle esigenze di funzionamento degli organi collegiali, e nel presupposto che la sostanza del testo approvato non risultasse alterata dal coordinamento. Inoltre, nella più recente sentenza in materia quel consesso, come s'è visto, sembra ritenere in ogni caso legittimo il coordinamento avvenuto prima della votazione finale. Non si tratta, ad ogni modo, di una giurisprudenza lineare e priva di contraddizioni (87); d'altra parte, non ci sarebbe da meravigliarsi se la corte si fosse fatta guidare in primo luogo da esigenze pratiche (qui giova ricordare le affermazioni di Sandulli sull'opportunità di evitare conclusioni rigorose, ma che avrebbero effetti sociali negativi): e in fin dei conti una certa diffidenza verso questi interventi - che potrebbe anche interpretarsi come vago monito al legislatore - traspare dalla sentenza n. 292/1984, nel suo sottolineare la possibilità di far salve dall'illegittimità certe norme più che nell'affermare *tout court* la legittimità della prassi.

La dottrina s'è espressa in modo vario su questa giurisprudenza. Certo, l'argomento delle «esigenze di funzionamento», preso da solo, è debole (in base a che cosa delle esigenze dovrebbero prevalere su una norma costituzionale?), e oltretutto si presta ad applicazioni discrezionali (88); d'altro canto, anche il controllo giurisdizionale sul rispetto dei limiti posti dall'autorizzazione a coordinare, secondo quanto si è detto sopra, fa perno su concetti come minimo equivoci. Comunque, indipendentemente dalle affermazioni della corte, in genere l'atteggiamento non è sfavorevole nei confronti di operazioni di coordinamento antecedenti la votazione finale (89); per queste poi ci si potrebbe appellare, se non a una sorta di ratifica dell'organo deliberante, a un'ipotizzata valenza interna delle operazioni precedenti la formazione del testo definitivo (90). I dubbi si concentrano sugli interventi successivi alla votazione finale; ma per limitarne più o meno drasticamente il contenuto piuttosto che per negarli in maniera pura e semplice (91). Visto quindi che di solito non ci si imbatte in affermazioni così nette da eliminare in radice ogni domanda, colpisce ancor più la carenza di criteri che diano una certa sicurezza nel delimitare operazioni legittime e illegittime. Per la verità, questo potrebbe esser dovuto anche a un'impostazione frequente nel diritto parlamentare, per cui conta anzitutto rilevare una casistica tratta dalla prassi assembleare; così troverebbero spiegazione i relativi sforzi definitori della dottrina, quando essa identifica i contenuti delle operazioni di coordinamento. Però i problemi di legittimità costituzionale, se non altro, mi paiono richiedere un criterio discrezionale più sicuro.

Questo metro di giudizio potrebbe essere fornito dalla distinzione fra interventi formali e sostanziali, cui si è già accennato; anche perché la distinzione sembra almeno implicita nella giurisprudenza costituzionale. La prima soluzione, quindi, consiste nell'accontentarsi sostanzialmente di questa giurisprudenza, allo stato dei fatti, e nell'usare il criterio che permetterebbe ad essa di salvare gli interventi di coordinamento o le correzioni eventualmente sottoposte a giudizio (92). Però si tratta di un'impostazione genericamente descrittiva, utile in determinate sedi, ma di cui non s'accontenta la dottrina che cerca di approfondire il tema (anche da un punto di vista favorevole al coordinamento), di fronte alle obiezioni cui è andata incontro la stessa giurisprudenza (93). Che poi questi concetti non siano sufficienti, e quindi siano relativamente poco utili in sede extragiurisprudenziale sembra tradito dalla variabilità con cui gli autori attribuiscono un tipo di operazioni - dalle correzioni lessicali a quelle degli errori materiali - al coordinamento antecedente o seguente la votazione finale (rispettivamente sostanziale e formale).

Gli argomenti della dottrina per giustificare le operazioni in parola (ma soprattutto il cosiddetto coordinamento formale successivo alla votazione finale) fanno perno su alcune osservazioni che mi permetto di trattare un po' liberamente, anche per trarne spunti utili nel prosieguo del lavoro. Una prima possibilità è messa in luce anzitutto da Esposito, già in relazione alla sentenza n. 9/1959: si tratta di teorizzare l'elasticità delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, che quindi avrebbero carattere dispositivo e cederebbero di fronte ai regolamenti (94). La tesi, in altre sedi, ha bene armati sostenitori (95), ma è contestata in maniera piuttosto netta argomentando sulla rigidità della nostra costituzione (96). Oltretutto, resta da vedere fino a che punto (e con riguardo a quali norme) possa spingersi la supposta elasticità, se non altro per rispettare altri principi costituzionali. Ad esempio, banalmente, una qualche forma di votazione finale sarà pur necessaria, se non per il fatto di essere prescritta da una disposizione apparentemente non programmatica, almeno in base al principio democratico-rappresentativo.

Qui potrebbe venire in soccorso un'altra dottrina, che - dopo aver ripreso questa tesi, cercandovi sostegno pure nella giurisprudenza costituzionale - attribuisce alle camere la determinazione del modo in cui esprimere la propria volontà nella votazione finale (97). Anche in questo caso, però, mi sembra necessaria qualche precisazione: perché il parlamento avrà pur potuto tutto tranne mutare l'uomo in donna - secondo il vecchio adagio -, ma oggi, in fondo, sembra poter fare più questo (con l'aiuto della medicina) che definire sfiducia, che so, una decapitazione dei capi di calviniana memoria. Scherzi a parte, è chiaro che con la tesi in esame si vuole salvare, comprendendolo nel concetto di votazione, un modo di esprimere la volontà assembleare conforme a tradizione, tenuto conto del ruolo spiccato della consuetudine nel diritto costituzionale e ancor più parlamentare. Di fronte all'obiezione che forse il costituente voleva proprio mutare quella tradizione - mutata la forma di stato - ci si può comunque appellare a una certa elasticità del significante, comune nell'interpretazione costituzionale (basterà ricordare il vario modo di intendere i termini repubblica o urbanistica, in senso più o meno regionalistico). Si tratta di stabilire, insomma, se in un dato momento storico, appoggiandosi all'estensione del concetto e magari ad altri principi costituzionali, sia necessario o almeno possibile includere fra le modalità con cui le assemblee esprimono la loro volontà le operazioni definite come coordinamento, almeno in quanto non contraddittorie con le norme costituzionali. E a ben vedere anche le sommarie

argomentazioni della corte costituzionale sulle esigenze di funzionamento degli organi collegiali possono esser lette in quest'ottica.

Con ciò scivoliamo nell'ultimo argomento, sviluppato di recente da un altro autore (98); che consiste più o meno nel cercare legittimazione per le operazioni in questione, e insomma per una data lettura delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, in altre disposizioni o principi costituzionali. Anche questa è una strada non nuova, naturalmente: basterà pensare all'ordinamento comunitario (quindi a un'interpretazione evolutiva dell'art. 11) e alle sue interferenze con diverse parti della nostra carta fondamentale. Nel caso in ispecie, il principio che permetterebbe di giustificare il cosiddetto coordinamento è quello della certezza del diritto - cui legare il valore di chiarezza delle leggi -, che sarebbe implicitamente rintracciabile, in primo luogo, nell'art. 3 della costituzione. Va ricordato, qui, che alla certezza fa appello la stessa sentenza n. 292/1984, ma da un punto di vista diverso, e cioè proprio per giudicare illegittima una singola operazione di coordinamento, in relazione ai suoi effetti. Si devono rammentare pure i dubbi sulla portata del principio nel nostro ordinamento (99); d'altra parte, le pronunce della corte costituzionale in cui si può rintracciare qualche spunto in materia riguardano il diritto penale (ovvio rinviare all'art. 25 della carta fondamentale), ed è tutto da definire il loro valore fuori da questo ramo (100). Inoltre, il concetto di certezza sembra da chiamare in campo, se mai, nelle meno discusse purgazioni dalle antinomie prima della votazione finale piuttosto che nelle correzioni successive, generalmente limitate, secondo quanto se ne è detto, a una revisione che pare ispirata a criteri di meno impegnativa chiarezza del testo. Ancora: esso sembra fatto più per legittimare *ex post* un comportamento che per guidarlo sulla strada dei singoli tipi di intervento possibili, delle esigenze e giustificazioni procedurali, ecc... In altre parole, parlare di certezza non basta a individuare limiti e caratteri di questi interventi: potrà puntellare l'argomentazione, in certi casi, ma non pare sia in grado di costruirla.

Tutto sommato, quindi, ritengo preferibile non affidarsi comunque a quel principio: che non pare individuato in maniera così precisa e sicura da renderlo immediatamente applicabile alle operazioni in questione. Del resto - mi si conceda il gioco di parole - se la dottrina tira in ballo la certezza sia per estendere che per restringere gli interventi di coordinamento sui testi, di certezza, nel caso, non sembra essercene abbastanza (101).

4.3. Riandiamo ora alle due classi di operazioni individuate nelle pagine precedenti (coordinamento e correzioni), e alle modalità con cui mi sono provato a delimitarle. Esse non corrispondono perfettamente, certo, alla prassi e alle norme regolamentari (che semmai potrebbero esservi riportate in via interpretativa, o meglio, ricordando i dubbi su una prassi che non aveva agganci nel regolamento, modificando quest'ultimo atto); ma mi sembra che, legandole per contenuto e per soggetti competenti a determinati aspetti del procedimento, come ho cercato di fare, ci siano maggiori possibilità di trovare loro una qualche giustificazione costituzionale. In maniera più spiegata: rifacendosi non dico alla dottrina sul carattere dispositivo delle norme costituzionali in materia di procedimento legislativo, ma se non altro agli spazi vuoti che la costituzione certamente lascia all'intervento dei regolamenti e della prassi (102), potrebbe sostenersi la legittimità degli interventi di cui s'è detto, in quanto essi occupino uno spazio vuoto o siano logicamente e storicamente riportabili ai concetti (di votazione, in particolare) adoperati dal costituente, oltre che conformi ai principi costituzionali. Come si vede riprendo così, fondendoli, i tre modelli di argomentazione sommariamente descritti poco sopra, in una

forma attenuata che, se pone maggiori vincoli all'interprete, con ciò stesso potrebbe essere più accettabile per chi non s'è detto soddisfatto delle argomentazioni stesse.

Ora, la prima delle operazioni descritte, quella che chiamerei in senso proprio coordinamento, ho ritenuto trovasse il suo segno distintivo nell'eliminazione di contraddizioni dovute al formarsi stratificato del testo finale (indifferente che le varianti così adottate incidano sulla norma o, in casi più limitati, solo sulla disposizione), rivestita di certe forme procedimentali (103). Si è visto poi come questi interventi, situati fra votazione per articoli e votazione finale, possano essere riportati alle più ampie esigenze da cui nasce l'idea di distinguere una votazione complessiva dalle votazioni sulle singole unità testuali. Se questo è vero, e se queste operazioni vengono attuate (su base regolamentare) con un occhio agli altri principi desumibili dalla costituzione (ad esempio, come si è visto, salvaguardando la possibilità per l'assemblea di esprimersi sui singoli aspetti del coordinamento, in ragione del loro contenuto emendativo), mi sembra che non si possa desumere dalla carta fondamentale l'illegittimità delle norme regolamentari, o dei singoli testi sottoposti a questo trattamento. La costituzione, infatti, non definisce il procedimento in maniera così rigida da escludere qualsiasi integrazione; integrazione qui, nel momento fra votazione degli articoli e votazione finale, riconducibile allo stesso concetto e alla stessa genealogia della distinzione fra le due modalità d'espressione della volontà assembleare.

Il secondo tipo di operazioni (104) ruota intorno al concetto della correzione di errori - sulla falsariga di una regola esterna di comunicazione (105) -, e al limite potrebbe essere attuato anche nella fase anteriore alla votazione finale, ma sembra attagliarsi particolarmente agli interventi autonomi del presidente d'assemblea, connessi al suo potere-dovere di attestazione, conosciuti sia dai regolamenti che dalla prassi. Come si è detto, questi interventi bisognerebbe che non avessero margini di discrezionalità, almeno sul lato dell'errore (ché se no non sarebbero fatti per adeguarsi a vere e proprie regole); né dovrebbero incidere sulla sostanza del testo (in tal caso si tratterebbe piuttosto di una specie di operazioni di coordinamento). Quindi, mentre nel caso precedente l'assemblea si pone certamente, e risolve essa stessa, dei quesiti sulla sua intenzione, qua il problema dell'intenzione non dovrebbe proprio porsi, perché se si pone siamo in presenza di contraddizioni (fra il testo scritto e quello che si aveva in mente), non di errori rispetto a un parametro esterno. Inoltre, non ritengo si possano rinviare a questa sede i casi di coordinamento vero e proprio in cui non sia toccata la norma, cioè la sostanza; e questo perché il coordinamento nasce da esigenze procedimentali differenti, che non ritornano in questa fase, fornita semmai d'altre giustificazioni.

Anche con tali limitazioni, tuttavia, questi interventi mi sembrano avere un fondamento obiettivamente meno sicuro di quelli di coordinamento votati. L'esigenza procedimentale, il concetto entro cui comprenderli è l'attestazione del presidente; ora, è intuitivo che gli interventi in questa sede debbano essere limitati: ma qualcuno potrebbe obiettare che di interventi proprio non ce ne dovrebbero essere, una volta che l'assemblea ha impresso il suo sigillo sul testo.

D'altro canto, il principio meno fragile cui si potrebbe ancorare questa prassi - proprio perché è lo stesso, in un'applicazione lata, su cui si basa la sacralità del testo approvato dall'organo deliberante - è quello rappresentativo, se da esso non si fa discendere solo la pubblicità dei lavori parlamentari, ma in ultima analisi la stessa comunicabilità del testo che ne risulta, e quindi la salvaguardia delle regole di comunicazione. Anche così, tuttavia, gli argomenti per ritenere che l'attestazione debba o

possa comprendere un potere di intervento sul testo paiono meno forti che nel coordinamento propriamente detto.

Certo è che, sulla base del principio democratico-rappresentativo quale si esplica nelle modalità di approvazione di un atto avente forza di legge, queste operazioni non potranno incidere sulla sostanza delle norme (si attuerebbe altrimenti una delega o un'attribuzione di potere normativo a un organo diverso dall'assemblea, senza copertura nella costituzione). La corte costituzionale, nelle sue pronunce, si è fermata su questa soglia, fors'anche per valutazioni di opportunità, o per una forma di *self restraint*.

Si potrà dire, di più, che non solo gli argomenti favorevoli, ma anche quelli pregiudizialmente contrari a questi interventi non hanno un così solido appiglio costituzionale. Nulla dice che in fase di attestazione non si possa correggere un "giungo" con un "giugno"; e questo, mi sembra, non è dubitato da nessuno. Si perdoni l'esempio banale: ma esso fa capire come non mi premesse tanto fare della più o meno buona teoria, quanto sforzarsi di porre dei limiti abbastanza precisi e di dare un qualche fondamento a operazioni di vita comune delle assemblee legislative, applicando a tali operazioni concetti sufficientemente univoci. Da questo punto di vista, si potrebbe ritenere che il potere di attestazione, e possibilmente l'esistenza di adeguate norme regolamentari - in presenza di una costituzione che demanda ai regolamenti parlamentari la sua attuazione, con un qualche margine interpretativo - basti a fondare gli interventi correttivi di cui s'è parlato.

Fondamento labile, forse; ma per questo vorrei giustificarmi, parafrasando un poeta (106), con il dubbio che quanto rimane lo fondino i giuristi.

- Mauro Ceccato

NOTE

(1) Sono le *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, opera di un gruppo di lavoro coordinato da G. U. RESCIGNO; il documento è pubblicato in volume a cura della regione Toscana (1991), e anche in *Politica del diritto*, 1992, n. 2, p. 351 ss. (con introduzione del coordinatore).

(2) Secondo le osservazioni di E. VOZZI, *Procedimento legislativo*, in *Lezioni di tecnica legislativa*, a cura di S. BARTOLE, Cedam, 1990 (ristampa con appendice), p. 248 ss.; lo stesso autore, d'altronde, non tace il ruolo del coordinamento nel perseguire gli obiettivi di corretta redazione tecnica (p. 269).

(3) Sono le modifiche all'art. 103 del regolamento; un auspicio in questa direzione era proprio nell'intervento di un funzionario del senato, R. MORETTI, *Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi*, in *Foro italiano*, 1985, parte V, col. 243. Vedi anche M. MIDIRI, *Novelle regolamentari e rimedi alla cattiva legislazione (valore e limiti del coordinamento nel procedimento legislativo)*, in *Politica del diritto*, 1990, n. 3, p. 502 ss.

(4) Un caso di errore materiale (anzi, un semplice refuso) rimasto nel testo definitivo del provvedimento, e che ha costretto il legislatore a riprendere in mano la disposizione, era nell'art. 1 della legge 18 dicembre 1973, n. 877; dall'errore sono nate questioni, risolte dalla corte costituzionale con sentenza 29 luglio 1982, n. 152 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, p. 1335 ss.). La prassi consente la correzione di errori anche dopo

il messaggio di trasmissione all'altro ramo del parlamento, purché quest'ultimo non abbia già approvato la disposizione controversa; la correzione segue a un'apposita rettifica del presidente della camera incorsa in errore: vedi fra gli altri A. P. TANDA, *Le norme e la prassi del parlamento italiano*, Colombo, 1987, p. 254.

(5) V. LIPPOLIS, in T. MARTINES E ALTRI, *Diritto parlamentare*, Maggioli, 1992, p. 362 s.; anche per l'opinione che sia possibile usare simili accorgimenti alla camera, pur in assenza di apposite previsioni regolamentari.

(6) Faccio riferimento anzitutto al dibattito suscitato dalla sentenza della corte costituzionale 9 marzo 1959, n. 9 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 237 ss.), per cui vedi già P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in nota alla medesima, p. 240 ss. Sull'argomento tornerò dopo.

(7) L'impostazione della sentenza n. 9/1959 trova conferma nelle sentenze 15 luglio 1969, n. 134 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, p. 1791 ss.) e 19 dicembre 1984, n. 292 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, p. 2156 ss.).

(8) Così gli artt. 12 e 13 dello statuto siciliano, l'art. 26 e ss. di quello trentino, l'art. 31 di quello valdostano; fra le regioni ordinarie, la distinzione è assente solo in Abruzzo (vedine comunque l'art. 49). Sulla materia, però, è intervenuta la corte costituzionale, con la sentenza 17 aprile 1957, n. 57 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 657 ss.), di cui dirò in seguito.

(9) M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano*, Camera dei deputati, 1887, p. 272 ss. La genesi dell'art. 91 è riassunta in V. LONGI e M. STRAMACCI, *Il regolamento della camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Giuffrè, 1968, p. 170 s.

(10) *Il nuovo regolamento della camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Camera dei deputati, s.d. (ma 1971), p. 786; A. P. TANDA, op. cit., p. 253 non esclude che, ciò nonostante, in sede di coordinamento si possano attuare interventi di questo tipo.

(11) V. LIPPOLIS, in T. MARTINES E ALTRI, op. cit., p. 362.

(12) V. LIPPOLIS, op. loc. ult. cit.

(13) E' il comma 5 dell'articolo ricordato nel testo; in proposito vedi M. MIDIRI, op. cit., p. 503; E. VOZZI, op. cit., p. 257. Nella prassi dell'altro ramo del parlamento *Bollettino delle giunte e delle commissioni*, 14 aprile 1983, p. 66 e 26 gennaio 1984, p. 26.

(14) R. FRATERNALE, *Note in tema di coordinamento*, in *Foro amministrativo*, 1972, parte III, p. 191 s., che riporta anche una breve casistica.

(15) M. BONESCHI, *Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità giurisdizionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1960, p. 601, con riferimenti alla prassi.

(16) V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 1994, p. 412; Camera dei deputati, resoconto sommario dell'11 luglio 1990, p. 19. Vedi anche l'art. 85, comma 2 del regolamento interno consiliare delle Marche.

(17) Lo rileva G. MASCIOCCHI, *La regione*, Giuffrè, 1990, p. 534.

(18) Alla camera dei deputati si rifà, per esempio, la Calabria (art. 58); al senato, piuttosto, la Sardegna (art. 89); prende da tutt'e due la Sicilia (artt. 117 e 121 ter).

(19) Così ad esempio in Liguria (art. 92) e in Veneto (art. 64).

(20) In Piemonte (art. 83), Puglia (art. 53), Umbria (art. 49).

(21) Vedi in particolare S. TRAVERSA, *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua*

documentazione, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pp. 1510 e 1514; e anche E. VOZZI, op. cit., p. 266 e p. 268.

(22) Così pure A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il mulino, 1991, p. 253.

(23) Friuli - Venezia Giulia, art. 79, comma 2; per casi del genere a livello parlamentare vedi E. VOZZI, op. cit., p. 266 s. (in nota).

(24) Lombardia, art. 82.

(25) Provincia di Trento, artt. 98 e 115.

(26) In proposito vedi ancora E. VOZZI, op. cit., p. 257 (specie in nota); oltre a V. DI CIOLO e L. CIAURRO, op. cit., p. 412.

(27) Che in materia di coordinamento non ci si possa accontentare di "metodi empirici" fu rilevato in un messaggio del presidente della repubblica Gronchi, in data 7 ottobre 1960, a rinvio di una legge, secondo quanto ne riferisce S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 1993 (edizione aggiornata da A. MANNINO), p. 328. Anche da quest'intervento può trarre giustificazione un tentativo di definire meglio il contenuto di tali operazioni.

(28) Incidentalmente si può osservare come l'incertezza derivasse dai dubbi sul carattere di un rinvio esterno, cui cercò di ovviare il coordinamento; d'altra parte, anche nelle più recenti trattazioni tecniche non viene proposta una locuzione adeguata a definire i casi di rinvio formale e materiale, come avviene per esempio nelle regole austriache di tecnica legislativa (con la formula «*in der jeweils geltenden Fassung*»: paragrafo 61 delle *Legistische Richtlinien*, in *Handbuch der Rechtssetzungstechnik*, Bundeskanzleramt, 1990. Quest'espressione, però, non mi pare traducibile in maniera compendiosa).

(29) S. TOSI, op. cit., p. 325.

(30) D. CAMPAGNA, *Redazione delle leggi e fruibilità delle norme*, in *Nuovi studi politici*, 1983, n. 1, p. 89 s.

(31) D. CASSANELLO, in *Il regolamento della camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Colombo, 1968, p. 453.

(32) S. TOSI, op. cit., p. 321.

(33) Sulla delicatezza insita in queste operazioni, però, può rendere avvertiti l'insegnamento di C. ESPOSITO (con riguardo a non del tutto dissimili problemi sistematici nascenti dalla redazione di testi unici), *Testi unici*, in *Nuovo digesto italiano, ad vocem*, p. 182. Tant'è vero che secondo A. P. TANDA (op. cit., p. 253) a una ridislocazione delle norme dovrebbe seguire una sorta di ratifica dell'organo deliberante.

(34) E. VOZZI, op. cit., p. 269, e Art. 63, in *Commentario alla costituzione* a cura di G. BRANCA, *Le camere*, tomo I, Zanichelli - Il foro italiano, 1984, p. 429 s.

(35) Nello scritto sopra citato, p. 1507 ss.; conforme G. MASCIOCCHI, *Il procedimento legislativo regionale*, Noccioli, 1985, p. 194 ss.

(36) M. MANCINI e U. GALEOTTI, op. cit., p. 274 ss. Così anche, più sommariamente, R. ASTRALDI, *Le norme regolamentari del parlamento italiano*, Camera dei deputati, 1932, p. 171.

(37) Vedi in particolare M. AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1473; rilevante il tentativo dell'autore di definire il coordinamento in maniera unitaria, anche con riguardo a quello esercitato nei testi unici, tenuto conto degli usi del termine in diritto pubblico.

(38) Chiaramente in questo senso A. A. CERVATI, Art. 72, in *Commentario alla costituzione* a cura di G. BRANCA, *La formazione delle leggi*, tomo I, 1, Zanichelli - Il foro italiano, 1985, p. 135; e *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento*

legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pp. 1467 e 1470.

(39) A. P. TANDA, op. cit., p. 252.

(40) V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, 1994, p. 156. Parla di deroga al principio invece, fra gli altri, R. FRATERNALE, op. cit., p. 197 s.

(41) Vedi anche C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 1340.

(42) Osservazioni di questo tipo, in relazione alla stesura tecnica dei testi, sono comuni: con riguardo al coordinamento vedi M. MIDIRI, op. cit., p. 500.

(43) Non mi sembra produttivo di spunti sulle opportunità offerte dalla procedura, invece, un parallelo con il lavoro delle commissioni in sede redigente, perché l'organo che delibera il coordinamento è la stessa assemblea (altri soggetti hanno solo una funzione propositiva, né avrebbero le caratteristiche di una commissione cui possa essere delegato parte del potere deliberante, sfruttando le possibilità offerte dal testo costituzionale); e questo pure nel caso delle correzioni affidate al presidente - di cui si parlerà più oltre -, anche perché lì è già avvenuta la votazione finale. Altra cosa è che il procedimento redigente, in teoria, possa essere utilizzato ai fini di una migliore confezione tecnica dei provvedimenti.

Da segnalare, ancora, le proposte di istituire appositi organi di coordinamento (ne riferiscono D. CASSANELLO, op. cit., p. 453, e V. DI CIOLO, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Parlamento*, 1985, n. 5/6, p. 25); rimaste tali però, fors'anche per gli aggravii procedurali che importavano.

(44) Mi rifaccio alla nota distinzione di V. CRISAFULLI (*Disposizione e norma*, in *Enciclopedia del diritto*, ad vocem, p. 195 ss.), ripresa da R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, 1993, p. 17 ss.

(45) Devio quindi dalla configurazione che al coordinamento dà M. AINIS, op. cit. (vedi specialmente p. 1470); anche perché, più della teoria, mi preme ricavare induttivamente qualche elemento distintivo di operazioni sui testi tipiche della vita assembleare, per vedere se esso possa essere utile a definire meglio il momento e i limiti di questi interventi.

(46) Attenzione al problema, in relazione al coordinamento, è soprattutto in R. MORETTI, op. cit., particolarmente col. 241; e M. AINIS, op. cit., p. 1472 (in specie alla nota 55; a differenza di quest'autore, però, ritengo che del tema si debbano occupare, più che la precettistica sulla tecnica legislativa, la prassi e la sua sistematizzazione).

(47) Quanto alla riconoscibilità del precetto penale mi riferisco anzitutto, naturalmente, alla sentenza della corte costituzionale 24 marzo 1988, n. 364 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 1504 ss.); e alla sentenza 8 giugno 1981, n. 96 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, p. 806 ss.). Di necessaria conoscibilità dei precetti, sulla scorta dell'art. 73, secondo comma della costituzione, parla più in generale R. GUASTINI, *Errore materiale del legislatore e interpretazione correttiva della legge penale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 1342.

Sul legame fra pubblicità e principio rappresentativo mi rifaccio a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam 1975-1976, p. 511 (non pare irrilevante che Mortati, in assemblea costituente, intervenisse sulle norme che hanno sancito la pubblicità dei lavori parlamentari); vedi anche, fra gli altri, A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario alla costituzione* a cura di G. BRANCA, *Le camere*, tomo II, Zanichelli - Il foro italiano, 1986, p. 37, e M. AINIS, op. cit., specie a p. 1486 s.

(48) Non sembra privo di significato il fatto che le questioni da cui prese occasione la citata sentenza della corte costituzionale n. 9/1959 nascessero proprio da un'operazione di questo tipo; ora, indipendentemente da quanto ebbe ad affermare la corte sulla legittimità di un coordinamento solo formale, ci fu chi dubitò appunto che nel caso in questione - certo involontariamente - non si fosse inciso anche sulla sostanza delle norme: così P. BARILE, op. cit., p. 248, e A. M. SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in *Scritti giuridici*, Jovene, 1990, vol. I, p. 612 (già in *Stato sociale*, 1968, p. 535 ss.).

(49) E' la sentenza 22 aprile 1992, n. 185 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 1333 ss.); sull'operazione emendativa della corte si sono espressi con diversi accenti R. GUASTINI, op. ult. cit. (ivi, p. 1339 ss.) e G. U. RESCIGNO, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la corte* (ivi, p. 2418 ss.). Vedi anche, per un caso in cui si dà la prevalenza al rinvio numerico sulle definizioni legislative (mentre nella decisione prima citata si usano le norme per correggere il rinvio numerico) la sentenza 27 giugno 1989, n. 357 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p. 1645); e la più volte citata sentenza n. 9/1959, in cui si supera un errore materiale nei rinvii (dovuto al coordinamento!) correggendolo in via interpretativa (in fine al numero 9 delle considerazioni in diritto, ovviamente senza traccia nel dispositivo). Da ultimo, per un caso in cui l'errore riguarda la comunicazione, non la formazione della volontà, e quindi può essere oggetto di un avviso di rettifica (ma con un suggerimento ai giudici di merito, sembrerebbe, verso la possibilità di giustificare l'*ignorantia legis* causata da simili operazioni) vedi la sentenza 21 aprile 1994, n. 152 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 1176).

(50) G. U. RESCIGNO, op. ult. cit., p. 2420 (alla nota 5); ma vedi già, in argomento, C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Giuffrè, 1964 (ristampa inalterata dell'edizione del 1934), p. 284 ss.

(51) R. MORETTI, op. cit., col. 240.

(52) S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, p. 1212 s.

(53) Sentenza 29 marzo 1984, n. 78 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, p. 456 ss.).

(54) Vedi per tutti G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, 1986, p. 296 ss. e p. 491.

(55) D'altronde, il criterio dell'intenzione potrebbe essere utilizzato, in quella sede, per appianare le contraddizioni; anzi, esso sembra riconducibile allo scopo della legge di cui parlano le norme regolamentari come di guida per le operazioni di coordinamento.

(56) Escluderei che in quest'ipotesi possano rientrare meri errori di trascrizione, come nell'adeguamento dei rinvii interni alla rinumerazione degli articoli, in seguito all'introduzione o soppressione di disposizioni; se non altro perché la stessa rinumerazione dovrebbe avvenire nella fase delle correzioni. Distinzioni sopra la portata degli errori materiali, d'altra parte, dovrebbero far dubitare sulla sufficiente univocità dello stesso concetto di errore materiale, e quindi sulla sua utilità, almeno in questa sede: cosa che spiegherebbe l'incertezza nell'attribuire alla correzione di queste mende carattere formale o sostanziale. Il problema porterebbe troppo oltre, ma per quanto qui interessa potrebbe trovare qualche soluzione, nella prassi, cercando di applicare ai cosiddetti errori materiali i concetti che mi sto sforzando di definire, per vedere se quegli errori ricadono di volta in volta nell'una o nell'altra categoria di interventi; traendone poi le conseguenze

quanto al procedimento di correzione. Oltretutto, in tal modo si testerebbe anche, forse, l'utilità di questi tentativi definitivi.

(57) A. M. SANDULLI, op. cit., p. 620.

(58) A questo criterio si potrebbe trasporre la critica di vaghezza nella distinzione fra coordinamento formale e sostanziale che si ritrova in P. SAITTA, *Considerazioni a proposito di una legge (presumibilmente) approvata in testi tra loro parzialmente divergenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 47.

(59) Vedi i problemi evidenziati da E. VOZZI, *Art. 63*, cit., p. 430.

(60) Eccezionale è l'applicabilità a un caso simile della logica del vero e del falso - quindi di una vera e propria dimostrazione, non di un'argomentazione più o meno persuasiva - secondo G. U. RESCIGNO, op. ult. cit., p. 2427.

(61) Al che poi corrisponde una prassi che prescinde da autorizzazioni, anche dove il regolamento le prevederebbe: ne è testimone E. VOZZI, in *Lezioni di tecnica legislativa*, cit., p. 266 e p. 268 (alla nota 41).

(62) G. MASCIOCCHI, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 196 s.

(63) In particolare: P. A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, pp. 1496 s.; D. CAMPAGNA, *Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi*, in *Il parlamento della repubblica*, Camera dei deputati, 1987, vol. II, p. 131 ss.; e anche sentenza della Corte costituzionale 4 aprile 1990, n. 166 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 1028 ss.).

(64) P. BARILE, op. cit., p. 247; S. TOSI, op. cit., pp. 322 e 326.

(65) Aderendo alla giurisprudenza della corte costituzionale; vedi inoltre A. M. SANDULLI, op. cit., p. 611.

(66) Nella sentenza n. 9/1959; in quel caso, per il vero, il dibattito parlamentare permetteva di individuare un'istruzione di coordinamento abbastanza precisa, per certi aspetti.

(67) Così nella sentenza n. 292/1984.

(68) G. F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, 1982, p. 179.

(69) C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., p. 280 ss.

(70) C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, cit., p. 1339.

(71) Vedi ancora la sentenza della corte costituzionale n. 9/1959, al numero 6 delle considerazioni in diritto; e A. A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 125 ss.

(72) Corte costituzionale, sentenza 10 marzo 1983, n. 48 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, p. 195 ss.); U. DE SIERVO, *Gli statuti delle regioni*, Giuffrè, 1974, p. 333 ss.

(73) G. ZAGREBELSKY, *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in *Le regioni*, 1984, p. 779. Le limitazioni cui secondo altri (come F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, UTET, 1991, p. 99) sarebbe sottoposta la forza cogente degli statuti si riferiscono piuttosto alle norme di principio in essi contenute; vedi anche E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, 1991, p. 92 ss.

(74) E' la sopra citata sentenza n. 57 del 1957; per la verità, le conclusioni della corte furono messe in discussione, in calce al testo pubblicato sulla *Giurisprudenza costituzionale* di quell'anno, da C. ESPOSITO, specie a p. 660.

(75) C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, cit., p. 1332.

(76) C. ESPOSITO, *La corte costituzionale in parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 625; S. TRAVERSA, op. cit., p. 1503 vuole attenuare invece, nel discutere le opinioni di Esposito, l'affermazione che in Parlamento non ci sarebbero state reazioni all'operato della corte. Ma si è visto come le stesse modifiche regolamentari del 1971, alla camera, possano anche essere ritenute come un gesto di cautela legato a possibili interventi della corte, magari alla luce della dottrina che negava riconoscimento ad operazioni successive alla votazione finale fondate sulla sola prassi (S. TOSI, da ultimo nell'op. cit., a p. 322 s.).

(77) Fra tutti, in primo luogo, da P. BARILE, op. cit., particolarmente a p. 242.

(78) Vedi innanzitutto la sentenza 23 maggio 1985, n. 154 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, p. 1078 ss.); sulla stessa linea, di recente, le ordinanze 16 dicembre 1993, n. 444 e n. 445 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, rispettivamente a p. 3660 ss. e a p. 3665 s.).

(79) Si tratta per lo più di autori che giocano in casa: S. TRAVERSA, op. cit., p. 1514 ss.; G. F. CIAURRO, op. cit., p. 184 ss.

(80) Nella più volte ricordata sentenza n. 292/1984.

(81) Come secondo le sentenze della corte costituzionale 30 giugno 1964, n. 66 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p. 687 ss.) e 22 gennaio 1970, n. 6 (ivi, 1970, p. 59 ss.); in dottrina vedi per esempio T. MARTINES, *Il consiglio regionale*, Giuffrè, 1981, p. 62 ss.

(82) Sentenza della corte costituzionale 12 marzo 1965, n. 14 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 142 ss.); vedi anche, in particolare, le sentenze 18 febbraio 1970, n. 18 (ivi, 1970, p. 160 ss.) e 28 luglio 1987, n. 288 (ivi, 1987, p. 2253 ss.).

(83) Solo per quanto da essi attestato: S. TRAVERSA, op. cit., p. 1501. A. MANZELLA invece - in *Il parlamento*, Il mulino, 1978, p. 192 - attribuisce caratteri simili al processo verbale.

(84) Vedi primariamente G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 858 ss. e particolarmente p. 876 ss.); ma anche A. M. SANDULLI, op. cit., p. 612 ss., C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto, ad vocem*, p. 80 ss., e riassuntivamente G. F. CIAURRO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, *ad vocem*, p. 2 s.

(85) Molti dubbi, per la verità, erano stati espressi soprattutto sulla possibilità che si procedesse al cosiddetto coordinamento in via di mera prassi, senza un'apposita disposizione di copertura (vedi S. TOSI, op. cit., p. 323). Le questioni sembrerebbero superate dalle successive modifiche regolamentari (mentre fra i regolamenti dei consigli regionali la sola provincia di Bolzano possiede una disposizione che legittimerebbe qualche dubbio sul recepimento - minimamente adeguato - dell'istituto, a prescindere dalle correzioni di tipo linguistico tipiche di quell'autonomia); non fosse che, come si è visto, la prassi procede con una qualche frequenza in maniera non proprio conforme ai regolamenti, estendendo gli ambiti del coordinamento. Estensioni interpretative che potrebbero far rinascere quei dubbi.

(86) S. TOSI, op. cit., p. 102 s. Vedi anche G. ZAGREBELSKY, op. cit., p. 769 s.

(87) C. ESPOSITO, *La corte costituzionale in parlamento*, cit., p. 629 s.; P. SAIITTA, op. cit., p. 47; G. AMATO, op. cit., pp. 857 e 869.

(88) In argomento vedi S. TOSI, op. cit., p. 323, e G. AMATO, op. cit., p. 875.

- (89) S. TOSI, op. cit., p. 321; F. PIERANDREI, *Attività "interne" delle camere del parlamento e sindacato della corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1959, parte I, sez. 1, col. 1026.
- (90) A. M. SANDULLI, op. cit., p. 618; *contra*, però, A. A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 135. Per un caso verificatosi in assemblea costituente, che la corte costituzionale non ritenne di poter comunque trattare alla stessa stregua del legislatore ordinario, vedi la sentenza 2 febbraio 1991, n. 47 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 310 ss.; sulla questione al numero 3.1 della considerazioni in diritto).
- (91) S. TOSI, op. cit., p. 325; un cenno anche in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto, ad vocem*, p. 792. Vedi poi S. TRAVERSA, op. cit., p. 1512.
- (92) Come fa V. DI CIOLO, *Procedimento legislativo*, in *Enciclopedia del diritto, ad vocem*, p. 971 s. Vedi anche M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, 1993, p. 234.
- (93) Quanto alle critiche sulla giurisprudenza costituzionale vedi per tutti P. BARILE, op. cit., p. 247 s. e G. AMATO, op. cit., p. 869 e *passim*.
- (94) C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, cit., p. 1330 s., e *La corte costituzionale in parlamento*, cit., p. 628.
- (95) Vedi anche C. MORTATI, infatti, in *Efficacia delle norme dei regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 360 ss.
- (96) Come fa G. AMATO, op. cit., particolarmente a p. 874 s.
- (97) S. FURLANI, *Guida bibliografica*, in *Il regolamento della camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, cit., p. 688 ss.
- (98) M. AINIS, op. cit., p. 1481 ss.
- (99) O sulla sua utilità: R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le regioni*, 1986, p. 1098 s. Con riguardo ai problemi di redazione delle leggi vedi L. PEGORARO, *La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee*, in *Diritto e società*, 1994, a p. 52.
- (100) Problema che si pone anche G. U. RESCIGNO nell'op. ult. cit., particolarmente a p. 2425 s.
- (101) Di pericoli per la certezza del diritto, in relazione alle questioni sorte dal coordinamento, parlano P. BARILE, op. cit., p. 247 e R. FRATERNALE, op. cit., p. 195.
- (102) Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, A. A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della corte costituzionale*, cit., p. 1461 s. e p. 1472.
- (103) Le modifiche così introdotte, quindi, non dovrebbero spingersi oltre quanto si può far risalire a queste esigenze di revisione del testo: così A. A. CERVATI, op. ult. cit., p. 1470.
- (104) Da notare come il confine fra le due operazioni possa sovrapporsi a quello fra interventi a più spiccata valenza tecnica e decisioni con risvolti politici: similmente, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, B. G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, n. 4, p. 157.
- (105) Dunque: un'applicazione automatica delle regole di tecnica legislativa a questa fase, secondo le conclusioni cui sono giunto, dovrebbe partire dal presupposto della uniforme recezione di un documento che le esprima da parte di tutti i centri produttori di

leggi, e di una sua costante applicazione; se mai, dato per scontato che queste regole saranno perfezionabili, si potrà modificarle - in ragione di esigenze pratiche - con versioni successive di quel documento, come avviene in Austria per le citate *Legistische Richtlinien*. Di modo che tali regole vengano concepite gradualmente come requisito per la comunicazione della volontà normativa. Questi risultati coincidono, in buona sostanza, con le idee espresse da G. U. RESCIGNO, *Le tecniche redazionali degli atti normativi e la manutenzione delle fonti*, in *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi (Atti del seminario di Palermo, 27 - 29 aprile 1989)*, Assemblea regionale siciliana, 1990, p. 126; bisogna dire però che le *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, nate sulla scia di quel convegno e citate all'inizio di questo scritto, sono adottate in forma ufficiale da una minoranza di regioni.

Inoltre, dal punto di vista delle operazioni correttive sui progetti di legge sarebbe importante che la maggior parte delle regole (almeno quelle che riguardano la sintassi redazionale) fossero formulate in maniera cogente, anziché come semplice suggerimento (vedi anche G. U. RESCIGNO, op. ult. cit., p. 120).

In base alle conclusioni di questo lavoro, alcune delle regole citate parrebbero prestarsi a un'applicazione automatica in sede di correzione dei testi: così, a prima vista, quelle di cui ai numeri 19, 20.1, 20.2, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 32, 33, 34, 41.2, 41.3, 41.5, 42.1, 42.4, 43, 44, 45.2, 46.1, 47, 52.3, 54, 56, 59, 66.1, 66.6, 66.7, 66.8, 66.9, 67, 68, 69, 71, 74 e agli allegati.

(106) Che mi permetto di ricordare a memoria, lontano com'è dal tema di questi appunti: si tratta di J. C. F. Hoelderlin, nella fertile chiusa di *Andenken* («*Was bleibt aber, stiften die Dichter*»).

Allegato A**Bozza di disposizione regolamentare
in materia di coordinamento e correzione
dei disegni di legge**

Art. x

Coordinamento e correzione del testo

1. Prima della votazione finale di un disegno di legge il presidente del consiglio, il relatore, la giunta o comunque ciascun consigliere possono richiamare l'attenzione dell'assemblea sulle disposizioni già approvate che sembrano in contrasto tra loro o inconciliabili con lo scopo della legge, e formulare le conseguenti proposte di coordinamento.

2. Per i fini di cui al comma 1 si può chiedere che il consiglio rinvii la votazione finale a una seduta successiva e incarichi la commissione di presentare le opportune proposte; l'assemblea decide sulla richiesta per alzata di mano, senza discussione.

3. Sul complesso delle proposte di cui al comma 1 non può intervenire più di un oratore per gruppo, oltre ai membri del gruppo misto. La votazione ha luogo per alzata di mano. Si può chiedere la votazione per parti separate, ai sensi dell'art. y.

4. Il presidente del consiglio provvede comunque alla correzione formale del testo definitivamente approvato dall'assemblea.

5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si osservano anche per il coordinamento dei testi esaminati in commissione, intendendosi sostituito il presidente del consiglio con il presidente di commissione.

NB: Non si è riprodotto, per lo scarso successo che ha avuto, il comma 2 bis, art. 103 del vigente regolamento senatorio. Ma non è detto che in altre condizioni ad esso non possa arridere più fortuna.

Allegato B

Interventi tecnici sui testi da parte degli uffici. Spunti di riflessione.

Obiettivo finale.

Miglioramento di qualità della legislazione.

Obiettivi intermedi.

Rendere meno visibile e quanto più automatica una parte del lavoro di revisione tecnica dei testi. Questo:

- a) per evitare che il dibattito politico venga fatto cadere - impropriamente o con accenti eccessivi - su questioni tecniche spesso marginali, magari con effetti opposti a quelli desiderati (contrapposizione agli uffici del consiglio e quindi minori possibilità - per essi - di incidere sui testi, in futuro);
- b) per non chiedere ai consiglieri un lavoro minuzioso, superiore alle loro competenze tecniche, non gratificante politicamente e che comunque è pensabile non valga lo sforzo (o la volontà di mettersi in discussione) dell'emendamento.

Tipi di intervento.

- a) Automatici, con margini di discrezionalità nulli (es.: divisione del comma in lettere e non in trattini). Possono essere oggetto di intervento presidenziale in sede di correzione (magari annunciato genericamente. Per i casi più delicati, con votazione tacita?).
- b) Derivanti da regole precise, ma che comportano un intervento sul testo con margini di discrezionalità, o comunque una sua riscrittura suscettibile di variare il significato normativo o con effetti procedurali (es.: riformulazione delle modifiche a singole parole come sostituzione di comma).
- c) Derivanti da considerazioni complessive, spesso di ordine sistematico (es.: abrogazioni e in generale rapporto con la normativa vigente).

Modalità di intervento.

Si tratta di incrementare e dare sicurezza agli interventi tecnici sul testo:

- a) in primo luogo (tipo di intervento a), con uno sviluppo dei poteri di correzione presidenziali. E' da determinare:
 - 1) fino a che punto possano spingersi. Quindi bisogna stabilire quali regole di tecnica legislativa potranno essere applicate automaticamente dal presidente (vedi nota 105 dell'appunto).
 - 2) In che momento dell'iter possano esercitarsi. Scontato l'intervento (nei limiti regolamentari) sul progetto approvato dalla commissione e poi dall'aula, è opportuno anticipare certi interventi alla proposta messa in discussione in commissione. Questo per poter lavorare poi su un testo pulito, perché gli emendamenti vengano formulati meglio (così da evitare che da un'inesattezza ne nascano altre, magari più difficili da eliminare) e per abituare il politico a una certa sintassi legislativa. Ma ciò potrebbe provocare problemi, specie per la giunta, i cui disegni di legge sono approvati con un atto deliberativo. Questi

ultimi problemi potrebbero essere superati con un accordo più o meno informale, visto che le regole tecniche sono comuni.

- b) In secondo luogo (tipo di intervento b), cercando di ottenere un miglioramento del testo, eventualmente, in sede di contrattazione informale con il proponente (secondo l'esempio degli uffici parlamentari), prima che esso venga distribuito o nel corso dell'iter (emendamenti tecnici per iniziativa dello stesso proponente, meno imbarazzanti per il proponente stesso in quanto frutto di una trattativa riservata). Logico che nell'intervento su un testo ufficializzato, prima della discussione, si ripresentino i problemi di cui al numero 2), semmai accentuati dalla rilevanza maggiore delle correzioni. In una fase estrema dell'iter, si può pensare a interventi di coordinamento votati dallo stesso consiglio.
- c) Il terzo tipo di interventi ha carattere più complessivo. Per questo motivo, almeno nei riguardi della giunta, non è proprio pensabile si possa riflettere in operazioni informali, in cui sia determinante il peso degli uffici. Inoltre, mentre nelle prime due evenienze credo che la riservatezza premi sempre, in termini di risultati (dovrebbero essere molto rari i casi di indisponibilità del presentatore, e può darsi che essi possano essere affrontati in altra maniera, ad esempio con interventi del presidente di commissione), non è detto che ciò sia vero in questo caso. D'altra parte, interventi tecnici di profilo elevato sono conosciuti nell'ordinamento parlamentare, ad esempio per gli aspetti finanziari. Quindi, o di tali questioni vengono investiti formalmente gli uffici, o esse dovranno essere affrontate in altre sedi, anche in via successiva (es.: rapporto annuale sullo stato della legislazione, commissioni tecniche, interventi del difensore civico).

Scaletta.

Definire con maggior sicurezza i limiti dei tre tipi di intervento (regole applicabili automaticamente, ecc...). Individuare i mezzi per coinvolgere i titolari del diritto di iniziativa, sia per un assenso alle correzioni automatiche che per una fase di revisione concordata del testo (circolare del presidente, ecc...). Se del caso rivedere i procedimenti, sul versante degli uffici, per adattarli alle nuove modalità di intervento.