IL CONTROLLO DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SPAGNOLO DEI PRESUPPOSTI ABILITANTI PER L'APERTURA DEI PROCEDIMENTI LEGISLATIVI ECCEZIONALI*.

di M^a Pilar García Rocha**

Sommario. PARTE I. Approccio. – 1. Il tradizionale lassismo della Corte Costituzionale quanto al controllo della straordinaria e urgente necessità del decreto-legge: un problema comune a molti ordinamenti giuridici e molto studiato dalla dottrina. – 2. La quasi totale assenza di controllo dei presupposti abilitanti del procedimento legislativo in lettura unica: un problema del sistema spagnolo dimenticato dalla dottrina. PARTE II. Il procedimento legislativo in Spagna. – 1. Concetto, caratteristiche e conseguenze per il *ius in officium*. – 2. La rilevanza delle decisioni legislative adottate attraverso questo canale. – 3. Una prassi parlamentare praticamente illimitata: l'Assemblea dispone di fatto di assoluta libertà. Il procedimento legislativo in Spagna. – PARTE III. Una tesi procedurale: i limiti costituzionali dei presupposti abilitanti del procedimento legislativo in lettura unica. – 1. La natura dell'iniziativa legislativa: dei contorni parziali stabiliti per esclusione. – 2. La semplicità della sua formulazione: la tesi dell'*osservatore ragionevole*. – 3. La giurisprudenza più recente: l'onnipotenza dell'Assemblea parlamentare Il ruolo della Corte costituzionale. – PARTE IV. Una tesi personale: i limiti costituzionali dei presupposti abilitanti del procedimento legislativo in lettura unica. – PARTE V: Riferimenti bibliografici.

1

PARTE I. Approccio.

1. Il tradizionale lassismo della Corte Costituzionale quanto al controllo della straordinaria e urgente necessità del decreto-legge: un problema comune a molti ordinamenti giuridici e molto studiato dalla dottrina.

Se analizziamo in che modo si è pronunciata la Corte Costituzionale Spagnola sul controllo dei presupposti abilitanti di natura politica, è doveroso sottolineare un problema presente sia nell'ordinamento giuridico italiano che spagnolo e che da anni è stato oggetto di

* *Sottoposto a referaggio*. Questo lavoro è stato realizzato nell'ambito del Progetto Reforma Constitucional: dimensión institucional y territorial (20639/JLI/18) finanziato dalla Fondazione Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología della Regione di Murcia mediante il bando di gara Jóvenes Líderes en Investigación del sottoprogramma Apoyo y Liderazgo Científico y la Transición a la Investigación Independiente (Facente parte del Programma Fomento de la Investigación Científica y Técnica 2018). Il presente contributo rappresenta il testo di un intervento programmato al Convegno "La giustizia costituzionale in Italia e in Spagna: modelli a confronto e prospettive future", svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" il 30 settembre 2019.

** Professoressa di Diritto costituzionale – Università di Murcia.

numerose analisi e denunce da parte della dottrina¹. Ci riferiamo al lassismo dimostrato tradizionalmente dalla Corte Costituzionale spagnola e italiana quanto al controllo dell'effettiva sussistenza della straordinaria ed urgente necessità come presupposto che consente al governo di emettere decreti-legge, giacché non è stata delimitata a sufficienza la circostanza che permette al potere esecutivo di elaborare questa norma avente forza di legge².

Per questo motivo, la migliore dottrina spagnola, valga per tutte a tal proposito l'opera di GONZÁLEZ GARCÍA, ha evidenziato che nell'esposizione dei motivi dei decreti-legge, il legislatore allude alla sussistenza della straordinaria e urgente necessità senza però precisare in che cosa consista detta circostanza³. Lo stesso vale per l'Italia paese in cui, a questo proposito, SILVESTRI⁴, RESCIGNO⁵ o CELOTTO⁶ hanno qualificato detta prassi come una consuetudine scandalosa e cancerosa, una vera e propria truffa alla costituzione. Questo uso abusivo e fraudolento del decreto-legge deve obbligare le nostre Corti Costituzionali a definire e delimitare questa circostanza, di cui i nostri ordinamenti giuridici esigono la sussistenza, per l'elaborazione dei decreti-legge⁷. Nel 2019 il numero di decreti-legge ha rappresentato più del venti per cento della produzione legislativa in Italia e in Spagna e nonostante la tredicesima Legislatura non si sia consolidata (dal mese di marzo 2019 fino al 7 gennaio 2020, la Spagna sia governata da un governo ad interim), il numero di decreti-legge emessi finora è pari al triplo delle leggi approvate durante l'anno in corso. Le cifre che analizziamo sono indubbiamente preoccupanti ma ciò che fa scattare il campanello d'allarme è l'osservare come questa prassi irregolare non solo non diminuisca

¹ Vedi, F. Santaolla López, *La reforma de los Decretos-Leyes en Italia y sus posibles lecciones en España*, en *Revista de Derecho Político*, 98, 2017, pp. 13-43.

² A. Celotto, *El "abuso" del Decreto Ley*, Padova, Cedam, 1997, p. 101 ss.; A. Morelli, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d'urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, in *federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, 1° giugno 2016; E. Rossi, *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2014.

³ I. González García, *La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 2017; e M. Aragón Reyes, *Uso y abuso del Decreto ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.

⁴ Vedi G. Silvestri, *Algunos perfiles problemáticos del actual debate sobre los decretos leyes*, en *Política de derecho*, 1996, p. 422 ss.

⁵ Vedi G. Rescigno, *Las técnicas legislativas de hoy en Italia*, en *Análisis de leggi-campione: problemi di tecnica legislativa*, G. Visintini et al. (Dtores.), Cedam, Padova, 1995, p. 763 ss.

⁶ Vedi, A. Celotto, *El "abuso" del Decreto Ley*, op. cit., p. 101 ss.

⁷ Vedi, A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo costituzionale è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, 20 de febrero de 2019; e F. Santaolla López, *Por un nuevo procedimiento legislativo*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 66-73.

ma, col passare del tempo, aumenti esponenzialmente ad ogni nuova Legislatura⁸. In modo tale che il decreto-legge è diventato fonte abituale di produzione di diritto nonostante avrebbe dovuto essere una fonte di diritto a cui il governo avrebbe dovuto ricorrere in via eccezionale⁹.

Sebbene sia inquietante l'elevato numero di norme elaborate attraverso questo iter d'eccezione senza che esistano sufficienti e giustificati motivi,¹⁰ è certamente preoccupante per la dottrina assistere al progressivo deterioramento del procedimento legislativo¹¹. Come hanno sottolineato, tra gli altri, il CELOTTO¹² in Italia e il GONZÁLEZ GARCÍA¹³ in Spagna, assistiamo a un "rilassamento dei costumi" che ha dato luogo a una prassi legislativa inadeguata, disordinata, tortuosa e confusa¹⁴.

2. La quasi totale assenza di controllo sui presupposti abilitanti del procedimento legislativo in lettura unica: un problema del sistema spagnolo dimenticato dalla dottrina.

In Spagna, oltre al problema descritto si è venuta a creare una situazione analoga per quanto riguarda il controllo che esercita la Corte Costituzionale sui presupposti abilitanti del procedimento legislativo abbreviato in lettura unica. Tuttavia, a differenza di quanto avviene con il decreto-legge, questo procedimento e i problemi derivanti dalla sua cattiva prassi non sono stati né studiati, né monitorati dalla dottrina spagnola.

È probabile che siano passati inosservati giacché è lo stesso Parlamento, non il governo, l'organo incaricato di prendere la decisione di avviare un'iniziativa legislativa attraverso

⁸ Vedi R. Dickmann, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *federalismi.it Rivista di Diritto Pubblico Italiano, comparato, europeo*, 24 febbraio 2016; e P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 16, 2005.

⁹ Vedi C. Amirante, *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012; M. Sandulli, (voce) *Legge*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. IX, 1963; G. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1990, C. Esposito, (voz) *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, vol. XI, 832.

¹⁰ Vedi, F. Santaolla López, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2015, 400 ss.

¹¹ Vedi, Aa.Vv., *Técnica normativa 2016-2017. Memento práctico*. I. Astarloa Huarte-Mendico, (Dtor.), Lefebvre, Madrid, 2016.

¹² Vedi A. Celotto., *El "abuso" del Decreto Ley*, *op. cit.*, p. 24 ss.

¹³ Vedi I. González García, *La trascendencia constitucional del deficiente*, *op. cit.*, p. 101 ss.

¹⁴ Vedi A. Celotto, *Parlamento y poderes legislativos del gobierno en Italia: el abuso del decreto de Urgencia (Decreto Ley)*. *Derecho: PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 55, 2002, p. 75 ss.

questa via straordinaria¹⁵, tuttavia, non per questo, dobbiamo sminuire le conseguenze che derivano dall'elaborazione di una norma attraverso un procedimento legislativo difettoso.

PARTE II. Il procedimento legislativo in Spagna.

1. Concetto, caratteristiche e conseguenze per il *ius in officium dei parlamentari*.

Il procedimento abbreviato in lettura unica non è previsto da tutti gli ordinamenti giuridici del nostro contesto costituzionale. In Italia, ad esempio, non è previsto questo iter legislativo attraverso il quale, nel caso delle iniziative che hanno una natura che lo richieda o una semplicità di formulazione che lo consenta, l'Ufficio della Presidenza, audito il comitato dei rappresentanti, proporrà all'Assemblea parlamentare di decidere se detta iniziativa possa essere dibattuta e approvata direttamente dall'Assemblea prescindendo dello studio da parte della corrispondente Commissione¹⁶.

Tuttavia la soppressione di una fase nel procedimento di elaborazione di una norma -in questo caso del suo studio da parte della Commissione-, deve rispondere sempre a un interesse legittimo che deve essere compatibile con la garanzia dei diritti dei parlamentari e se la decisione di optare per questa via procedurale abbreviata viene adottata senza che sussistano i presupposti stabiliti per il suo avvio, si starebbe violando il *ius in officium dei parlamentari* giacché non si starebbe avviando detta iniziativa attraverso il procedimento

¹⁵ La Costituzione Spagnola vigente sceglie di stabilire un procedimento legislativo ordinario con l'intervento delle Commissioni Legislative corrispondenti, prevede l'esistenza di leggi esaminate secondo una procedura urgente -mediante la riduzione dei termini (art. 90.3 CE78) -, e di leggi approvate direttamente in seno alla Commissione (art. 75.2 CE78).

¹⁶ Articolo 150 del Regolamento della Camera dei Deputati spagnola e articolo 129 del Regolamento del Senato spagnolo presentano -esprese con parole identiche- due fattispecie abilitanti: che la "natura del disegno o proposta di legge presa in considerazione renda consigliabile", o che la "semplicità della sua formulazione consenta" di mettere da parte il procedimento legislativo ordinario e ricorrere all'iter a lettura unica. Questi articoli configurano i presupposti che abilitano tale procedimento abbreviato in modo particolarmente aperto (infatti, riconoscono un amplissimo margine di discrezionalità agli organi delle Camere per decidere sulla pertinenza di tale via procedurale), è anche vero che detti presupposti abilitanti, come tutti i concetti giuridici indeterminati, sono comunque soggetti a delimitazioni, benché esse non siano stabilite espressamente dalla norma. Di qui la rilevanza del ruolo della giurisprudenza e della dottrina che, reiteriamo, devono sempre tenere presente il carattere chiaramente eccezionale di tale strumento e, pertanto, l'interpretazione necessariamente restrittiva del suo ambito e della sua portata.

legislativo adeguato¹⁷. Non solo, potrebbe essere violato anche il diritto fondamentale del parlamentare, di cui all'articolo 23 della Costituzione Spagnola, relativo al suo diritto di presentare emendamenti, sia perché il legislatore con la scusa della semplicità di formulazione dell'iniziativa in questione impedirebbe la presentazione di emendamenti all'articolato, sia perché non verrebbero accolti, in modo del tutto irregolare, eventuali emendamenti presentati.

Pertanto, sia nel caso del decreto-legge, sia in quello del procedimento legislativo in lettura unica, ci troviamo di fronte a iter di approvazione che, nonostante debbano essere eccezionali, si adottano troppo spesso senza che il legislatore giustifichi sufficientemente la sussistenza delle circostanze che ne rendono possibile l'avvio e, al contempo, le nostre Corti Costituzionali non esercitano la loro attività di controllo circoscrivendo queste categorie giuridiche indeterminate, fatto che dà luogo al deterioramento del sistema da noi adottato.

Il procedimento legislativo si deve articolare in modo tale da garantire la corretta formazione della volontà politica dei cittadini attraverso i loro rappresentanti. Quindi, quando la Corte Costituzionale controlla la sua regolazione e applicazione, deve sempre tenere presente l'eccezionalità di queste figure e tenere conto dell'interpretazione necessariamente restrittiva del loro contenuto e della loro portata.

2. La rilevanza delle decisioni legislative adottate mediante questa via.

Tuttavia, non è importante soltanto mettere in evidenza l'elevato volume di iniziative che sono state adottate mediante lettura unica in Spagna nonostante l'assenza di motivi che ne giustificassero l'uso, ma è necessario sottolineare anche che la tematica in esse affrontata era di cruciale importanza per la politica del paese.

Effettivamente, la prassi difettosa e abusiva propria di questo procedimento in Spagna si sta proiettando su questioni tutt'altro che irrilevanti giacché molte leggi organiche di

¹⁷ Vedi M. Araujo Díaz De Terán, *Comentario al artículo 150*, en M.R. Ripollés Serrano (Coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012; e J. Ridao Martín, *La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión*, en *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, 2018.

estrema trascendenza¹⁸, come quelle che disciplinano la Corte Costituzionale, il Codice Penale o le due riforme costituzionali attuate in Spagna fino ad oggi sono state elaborate attraverso il procedimento legislativo in lettura unica¹⁹. La sua trascendenza nel nostro sistema istituzionale è, dunque, incontestabile.

3. Una prassi parlamentare praticamente illimitata: l'Assemblea dispone di fatto di assoluta libertà.

La prassi parlamentare esaminata dimostra che ogniqualvolta il Parlamento adduce l'esistenza di un consenso maggioritario dei Gruppi Parlamentari in merito al procedimento in lettura unica per una determinata iniziativa, indipendentemente dalla natura e/o dalla semplicità della sua formulazione, detta iniziativa verrà esperita con procedimento in lettura unica²⁰.

Se l'Ufficio della Presidenza, in base alle competenze che l'ordinamento giuridico spagnolo gli conferisce²¹, verificasse la sussistenza di tali circostanze nell'iniziativa in questione, potrebbe, qualora così fosse, proporre all'Assemblea di decidere se optare o meno per questo procedimento abbreviato. In questo modo ciascuno degli organi parlamentari assolverebbe i compiti che gli sono stati affidati e si potrebbe porre fine a questa cattiva prassi.

¹⁸ Vedi, M.R. Ripollés Serrano, *El sistema parlamentario español*, en *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, M. Álvarez Torres (Coord), Comares, Granada, 2017; B. Aléaz Corral, *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018; e M. Garcia Escudero-Marquez, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, CEPC, Madrid, 2007.

¹⁹ Vedi riforma dell'articolo 135 della Costituzione del 1978 (Boletín Oficial del Estado, núm. 233, 27/09/2011); Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. (BOE, núm. 249, 17/10/2015); o Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, modifica Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE, núm. 77, de 31/03/2015).

²⁰ Vedi, SSTC 206/1992, 21 novembre; 190/2009, 28 settembre; 57/2011, 25 maggio e 76/2017, 19 giugno; STC 139/2017, 29 novembre.

²¹ Art. 31 del Regolamento della Camera dei Deputati spagnola e articolo 36 del Regolamento del Senato spagnolo.

PARTE III. Il ruolo della Corte costituzionale.

1. La natura dell'iniziativa legislativa: dei contorni parziali stabiliti per esclusione.

Per quanto riguarda il primo presupposto abilitante che si ritiene necessario per adottare un'iniziativa mediante procedimento in lettura unica, la sua *natura*, la Corte Costituzionale²² ha disposto che la rilevanza o la valenza politica della norma da adottare non possa impedirne l'approvazione attraverso questa via straordinaria. Tanto è vero che le riforme Costituzionali, a prescindere dalla portata del loro contenuto, possono essere elaborate mediante procedimento in lettura unica²³. Di fatto, i due emendamenti al Testo Fondamentale Spagnolo apportati finora sono stati approvati attraverso questo iter abbreviato²⁴.

Un altro importante contributo della Corte Costituzionale nel tentativo di delimitare questa categoria lo troviamo nella sentenza della Corte Costituzionale n. 27/2000, del 31 gennaio²⁵. In detta sentenza la Corte fa leva sul fatto che le norme di natura pattizia sono norme che integrano nell'ordinamento giuridico gli accordi raggiunti che richiedono unicamente una ratifica finale d'insieme²⁶. Ed è proprio questa natura pattizia ciò che ne

²² SSTC 238/2012, 13 dicembre; 185/2016, 3 novembre; e 215/2016, 15 dicembre.

²³ V.g., Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho (BOE, n° 249, de 17 de octubre de 2015); la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (BOE, n° 77, de 31 de marzo de 2015).

²⁴ Riforma dell'articolo 13.2 della Costituzione dal 1978 (Boletín Oficial del Estado, núm. 207, 28/08/1992); Riforma dell'articolo 135 della Costituzione del 1978 (Boletín Oficial del Estado, núm. 233, 27/09/ 2011); Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE, n° 88, 12/04/2013).

²⁵ A nostro modo di vedere, le uniche leggi che hanno una *natura* diversa dalle altre che *rende consigliabile*, o addirittura esige, un iter a lettura unica senza passaggio dalla Commissione, sono quelle a cui il nostro ordinamento giuridico spagnolo riconosce la condizione di *norma pactada* o *paccionada*. È il caso, ad esempio, della LORAFNA, rispetto alla quale la Delibera della Presidenza della Camera dei Deputati, del 16 marzo 1993, sul procedimento da seguire per la riforma degli *Estatutos de Autonomía*, stabilisce che l'*iter* a lettura unica sia di applicazione necessaria (comma 4), proprio per la natura diversa e speciale di questo tipo normativo.

²⁶ A. López Basagueren, *El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Entre mito y realidad*, in AA.VV., *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, 619-634; in F. De La Ucha Celador, *Inserción constitucional del Convenio Económico de Navarra*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Pública de Navarra, Navarra, 2010.

spiega e giustifica la trattazione mediante procedimento in lettura unica e il diniego di presentazione di emendamenti trattandosi di accordi che hanno trovato ampio consenso. La succitata sentenza ci permette di cogliere, inoltre, la differenza esistente tra la figura della legge pattizia - un'eccezione nel nostro sistema- che prevede unicamente un pronunciamento di ratifica da parte del Parlamento, da qualsiasi altra decisione legislativa che arriva alle Camere appoggiata da maggioranze sufficienti²⁷.

Una parte della dottrina spagnola, da cui dissento²⁸, ritiene che il consenso politico preliminare ed extraparlamentare dell'iniziativa costituisca un presupposto abilitante che permette di adottare un'iniziativa mediante procedimento in lettura unica. La Corte Costituzionale ha respinto questa equivalenza nella sentenza n. 185/2016, del 3 novembre, stabilendo che «il consenso politico è totalmente estraneo alla semplicità di formulazione o alla natura del testo normativo che ne consentono o suggeriscono l'approvazione mediante il procedimento in lettura unica». Inoltre, la Corte Costituzionale riconosce che la maggioranza necessaria per l'adozione del procedimento in lettura unica sia la maggioranza semplice e non l'unanimità o altre maggioranze qualificate.

2. La semplicità della sua formulazione: la tesi dell'*osservatore ragionevole*.

Per quanto riguarda il secondo dei presupposti abilitanti stabiliti dai Regolamenti Parlamentari spagnoli per l'adozione di iniziative legislative mediante il procedimento in lettura unica²⁹, ovvero la *semplicità* di formulazione, neanche in questo caso troviamo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale una definizione esaustiva dei contenuti di questo concetto giuridico indeterminato³⁰.

Da una parte, la Corte non parla affatto della semplicità e della brevità del testo, sebbene in un considerevole numero di sentenze allude alla limitata estensione delle iniziative adottate

²⁷ J. Matía Portilla, *Los tratados internacionales y el principio democrático*, Marcial Pons, Madrid, 2018; F. Santaolla López, *La ley y la autorización de las Cortes a los Tratados Internacionales*, en *Revista de Derecho Político*, 11, 1981, pp. 29-56; y A. Salinas De Frías, *La reafirmación del necesario control parlamentario de la actividad convencional del ejecutivo. Comentario a la Sentencia 155/2005, de 9 de junio, del Tribunal Constitucional*, en *REDI*, LVII, 2005, pp. 121-143.

²⁸ Vedi, Y. Gómez Lugo, *La tramitación legislativa en lectura única*, *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 4, 2007.

²⁹ Art. 150 Regolamento della Camera dei Deputati spagnola e art. 129 del Regolamento del Senato spagnolo.

³⁰ SSTC 238/2012, 13 dicembre, antecedente n° 1. d). 2); 129/2013, 4 giugno; e 185/2016, 3 novembre, FJ 5, c).

attraverso questo iter procedurale straordinario³¹. D'altro canto, la Corte equiparato i testi semplici, da punto di vista redazionale, ai testi che, dalla prospettiva di qualsiasi *osservatore ragionevole*, sono comprensibili, semplici e intellegibili³².

Il riferimento all'*osservatore ragionevole* conferma una situazione di indeterminazione quasi assoluta. I termini ragionevole, comprensibile, semplice e intellegibile alludono a condizioni di natura molto diversa – ragionevole e semplice –, o praticamente sinonimi – comprensibile e intellegibile –, che non apportano niente al contenuto della definizione regolamentare. La Corte, inoltre, omette nelle sue argomentazioni un elemento decisivo in quanto non dice se la trattazione dell'iniziativa diretta da parte dell'Assemblea parlamentare possa coprire in modo soddisfacente le garanzie minime derivanti dal *ius in officium* dei parlamentari³³.

Non c'è dubbio che tracciare una linea di demarcazione, caso per caso, non sia semplice e, di conseguenza, ancor meno lo è applicare un criterio generale che possa fare giurisprudenza, crediamo tuttavia che la brevità, la comprensibilità o la ragionevolezza del testo non siano degli elementi in grado di aiutarci ad adeguare la decisione dell'Assemblea a quanto previsto dal quadro normativo. Un testo può essere breve e intellegibile, ma al contempo può essere sufficientemente complesso da spingere qualunque *osservatore ragionevole* a ritenere necessario l'intervento di una Commissione di studio.

La prova che la Corte Costituzionale percorre un percorso inadeguato ci viene data dal fatto che nelle sue sentenze³⁴ ha dichiarato che l'*osservatore ragionevole* ha considerato semplici sia le leggi che disciplinavano lo smaltimento di residui, sia il Codice Penale.

³¹ STC 136/2011, 13 settembre.

³² Per quanto riguarda la seconda fattispecie abilitante, non possiamo identificare la *semplicità della formulazione* del progetto di legge con la *brevità* del testo o con che esso sia *ragionevole, comprensibile e intellegibile*, come ha fatto la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale spagnolo. Per l'*osservatore ragionevole* cui fa riferimento il Tribunale, un'iniziativa legislativa può essere di breve estensione, può essere stilata in modo sufficientemente *comprensibile ed intellegibile*, può darsi, inoltre, che il suo contenuto sia *ragionevole* agli occhi di tutti, ma questo non garantisce che tale testo riunisca le condizioni di formulazione non complessa che consentono al Parlamento.

³³ A nostro avviso in tali casi l'elemento chiave per determinare la portata di tale concetto giuridico indeterminato sta nel prendere in considerazione sia le condizioni del testo presentato, sia il fine e le conseguenze procedurali che l'*iter* a lettura unica comporta. In altre parole, il parametro per misurare fino a che punto un testo sia sufficientemente semplice da poter ricorrere a questo tipo di procedimento abbreviato, è valutare in che misura il suo passaggio dalla Commissione sia indispensabile in termini di garanzie costituzionali; ovvero fino a che punto il suo esame diretto da parte dell'Assemblea potrebbe adempiere sufficientemente le garanzie minime che conformano il contenuto dello *ius in officium* dei parlamentari.

³⁴ SSTC 129/2013, 4 giugno; 153/2016, 22 settembre; 185/2016, 3 novembre; 215/2016, 15 dicembre; e 139/2017, 29 novembre.

3. La giurisprudenza più recente: l'onnipotenza dell'Assemblea parlamentare.

Nella sentenza della Corte Costituzionale n. 185/2016, del 3 novembre, si afferma chiaramente che il consenso politico suscitato da un'iniziativa è qualcosa di totalmente estraneo alla sussistenza dei presupposti abilitanti³⁵, senza vincolare in nessun momento la possibilità di introdurre o meno emendamenti a questo tipo di procedimento abbreviato al maggiore o minore consenso politico sulla procedibilità della sua approvazione ma, all'impatto che la privazione di quel diritto del parlamentare avrebbe in ogni caso sulla formazione della volontà della Camera.

Tuttavia, nella sentenza della Corte Costituzionale n. 139/2017, del 29 novembre, la Corte stabilisce un presupposto che vincola l'adozione dell'accordo di approvazione mediante procedimento in lettura unica all'unanimità dell'Assemblea con l'inammissibilità di indire un termine per la presentazione di emendamenti all'articolato. Si confermano, quindi, in questa sentenza i continui riferimenti della dottrina maggioritaria- da cui mi discosto - al consenso politico come asse sul quale deve ruotare l'implementazione di questo procedimento abbreviato, in modo tale che è superfluo il diritto di presentare emendamenti se la decisione di adottare un'iniziativa mediante procedimento abbreviato in lettura unica è stata presa all'unanimità dall'Assemblea, non essendo necessario giustificarla perché a parere della Corte è ovvia.

A nostro avviso, vincolare in quel modo l'unanimità nell'adozione dell'accordo di approvazione e l'incompatibilità di emendamenti all'articolato costituisce un importante errore concettuale. Nel farlo, si presume che il voto favorevole del Deputato verso questo tipo di approvazione sia una rinuncia implicita al suo diritto di emendamento, obbligandolo, quindi, a scegliere unicamente tra due possibilità, vale a dire, votare a favore dell'accordo dell'iter mediante lettura unica e vedersi sopprimere il proprio diritto di emendamento oppure, qualora intenda presentare emendamenti all'articolato, si vedrà costretto a votare

³⁵ Riteniamo, invece, che la *Mesa* abbia la facoltà di emettere un giudizio formale sul concorso o meno di almeno uno dei due presupposti abilitanti della lettura unica, secondo quanto esposto in precedenza. La *Mesa* in tal caso, anche qualora la *Junta de Portavoces* gli avesse comunicato l'esistenza di un consenso di maggioranza previo tra i Gruppi Parlamentari, non avrebbe necessariamente bisogno di proporre al Parlamento di decidere se servirsi dell'iter a lettura unica o meno. In altre parole, riteniamo che proporre al Parlamento l'iter a lettura unica non sia un atto dovuto della *Mesa* anche se ha ormai verificato, dopo aver sentito la *Junta de Portavoces*, che il Parlamento voterà a favore dell'implementazione del procedimento legislativo abbreviato. Vedi, STC 110/2019, 2 ottobre.

contro l'iter mediante lettura unica benché riconosca che esistono alcuni dei presupposti abilitanti e che, pertanto, non è necessaria la fase di studio da parte di una Commissione³⁶. Tuttavia, può accadere che il Deputato consideri che l'iniziativa ha una formulazione sufficientemente semplice da essere discussa e votata direttamente dall'Assemblea, ciò nonostante intenda presentare emendamenti all'articolato. Non sono decisioni incompatibili, né esclusive, per cui associarle significa mettere limiti al *ius in officium* del parlamentare che, a nostro avviso, non trova alcun riscontro nella configurazione che il Regolamento Parlamentare fa di questo diritto fondamentale.

Di conseguenza, in secondo luogo, la Corte Costituzionale in questo dispositivo afferma che se l'accordo di approvazione viene adottato a maggioranza semplice e non si consente la presentazione di emendamenti, si andrebbe incontro in ogni caso alla violazione dell'articolo 23.2 CE nei confronti della minoranza parlamentare che non ha votato a favore di tale accordo di approvazione mediante procedimento in lettura unica.

Non condividiamo neanche questa argomentazione dato che, se il Parlamento ha riconosciuto l'esistenza del primo dei presupposti abilitanti -la natura pattizia della norma, in base al criterio qui difeso-, ne deriva che non dovrà essere avviato il procedimento di emendamento. Al contrario, se ci troviamo davanti ad un caso di iniziativa legislativa a formula semplice, che esista o meno la lesione del diritto fondamentale di cui all'articolo 23.2 CE dipenderà dalle specifiche circostanze del caso, ovvero che la partecipazione alla decisione legislativa attraverso il procedimento di emendamento al testo non si sia potuto veicolare sufficientemente in altro modo nel procedimento e che, per di più, detta illegittima limitazione del diritto del Deputato sia stato determinante nella formazione della volontà della Camera.

Infine, la Corte Costituzionale aggiunge nei paragrafi finali della sentenza che né la natura, né la semplicità di formulazione dell'iniziativa legislativa possono giustificare di per sé la soppressione del diritto di emendamento e che ciò presuppone una restrizione inaccettabile dal punto di vista costituzionale del principio democratico e del pluralismo politico che devono presiedere e si esprimere sul procedimento legislativo.

Rivendichiamo qui la nostra proposta relativa al momento processuale più adeguato per accordare l'accordo di approvazione in lettura unica di un determinato disegno o progetto

³⁶ Vedi, le interessanti riflessioni che egli fa sull'argomento, E. Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.

legge: se l'Ufficio della Presidenza proponesse detta decisione dell'Assemblea non dopo la presa in considerazione, ma subito dopo il procedimento per la presentazione degli emendamenti, non solo entrambi gli organi parlamentari si troverebbero in migliori condizioni per decidere sull'esistenza del secondo presupposto abilitante in lettura unica ma per di più, in questo modo, si eviterebbero le disfunzioni che potrebbero venirsi a creare in merito alle eventuali violazioni dell'articolo 23.2 CE per la lesione del diritto di emendamento dei parlamentari³⁷.

PARTE IV. Una tesi personale: i limiti costituzionali dei presupposti abilitanti del procedimento legislativo in lettura unica.

Dall'analisi completa e sistematica di norme, attività parlamentari, dottrina, prassi e giurisprudenza, riteniamo che emergano elementi sufficienti che consentono di stabilire la definizione di queste due circostanze abilitanti del procedimento in lettura unica o, almeno, un approccio più rigoroso e completo di quello finora fatto.

Dobbiamo partire, in primo luogo, dal dato di fatto che la straordinaria apertura delle norme regolamentari che stabiliscono tali presupposti è intenzionale da parte del legislatore. La definizione da essi data facendo ricorso a termini così astratti, intende conferire all'Assemblea la massima libertà possibile di decisione per ogni singolo caso, permettendole di stabilire quale debba essere il procedimento da adottare per ciascuna delle iniziative legislative da approvare³⁸.

³⁷ Nel recente STC 110/2019, 2 ottobre, la Corte Costituzionale ha accettato la tesi qui difesa. Ha accertato, alla prima occasione che ha dovuto farlo, che l'Ufficio di Presidenza deve perseguire o meno i bilanci di abilitazione che aprono le porte alla lettura unica e, di conseguenza, proporre o meno alla Plenaria tale procedura, se del caso. E, al contrario, non puoi proporlo se capisci che né *la natura dell'iniziativa* lo consiglia né *la semplicità della sua formulazione* ti consente di ricorrere a questa procedura abbreviata. Decisione di non proporre che possa essere adottata ancor prima di dare ascolto a la *Junta de Portavoces*, e, ovviamente, indipendentemente dal consenso politico maggiore o minore che potrebbe essere dato in Assemblea

³⁸ L'attuale RCD dal 10 febbraio dal 1982: Titolo V -articoli da 108 a 150- è dedicato alla procedura legislativa. Titolo diviso in tre Capitoli. Il primo dedicato all'iniziativa legislativa -articolo 108-; il secondo alla procedura legislativa comune, integrato da tre Sezioni relative del progetto di legge -articoli 109 a 123; proposizioni di legge -artículos 124 a 127-; e al suo ritiro -articoli 128 a 129-; Capitolo terzo con sei Sezioni dedito a su procedure speciale e breve. La prima Sezione dedicata a progetto di legge e propozioni de Ley Orgánica -articoli 130 a 132-; la seconda Sezione: *Proyecto de Ley de Presupuestos* -articoli 133 a 135-; la terza Sezione, *los Estatutos de Autonomía* -articoli 136 a 145-; la quarta Sezione: *regulación de la revisión y reforma constitucional* -articoli 146 a 147-; la quinta sezione: *competencia legislativa plena de las Comisiones* -articoli 148 a 149-; e la sesta Sezione: *tramitación de un proyecto de ley en lectura única* -articolo 150-. Fuori dal Titolo dedicato alla procedura legislativa, nel Titolo IV, sono regolamentati la

L'insieme di disposizioni che disciplinano i diversi procedimenti legislativi ha in comune la ricerca dell'agilità e della flessibilità dell'attività parlamentare, trovando un giusto equilibrio con le dovute garanzie a cui si deve sottoporre ogni processo decisionale politico-legislativo, in modo che il compito del Parlamento non trovi inutili ostacoli che lo rallentino e lo rendano inefficiente, evitando però che tale risultato si raggiunga pregiudicando o violando sia i diritti fondamentali dei parlamentari, sia le dovute garanzie democratiche che disciplinano il procedimento legislativo.

In questo modo, i regolamenti parlamentari di entrambe le Camere danno alle loro rispettive assemblee il potere di decidere, con un ampio margine di discrezionalità, l'adeguatezza o inadeguatezza dell'approvazione di una proposta o disegno di legge in lettura unica, sebbene siano sempre soggetti ai limiti propri dei presupposti abilitanti che in tali procedimenti sono previsti.

In secondo luogo, dobbiamo sottolineare che l'interpretazione che l'Assemblea deve fare dell'estensione di entrambi i presupposti deve avere un chiaro carattere restrittivo e non espansivo, in quanto ci troviamo di fronte ad un regime particolare che rappresenta un'eccezione rispetto al regime generale del procedimento legislativo ordinario, e che consiste per di più nella riduzione delle garanzie procedurali che si stabiliscono in quell'altro regime generale.

Lo stesso criterio si dovrebbe applicare anche al parere di costituzionalità che la Corte Costituzionale può esprimere in merito a quella decisione dell'Assemblea delle Camere, poiché, in effetti, sebbene la Corte Costituzionale veda ridotta di gran lunga la propria capacità di rivertere la decisione del Parlamento in seguito all'autonomia delle Camere che la costituzione garantisce, è tenuta costituzionalmente ad intervenire qualora le Camere

maggioranza richiesta per la procedura di urgenza. Le scadenze sono dimezzate -articoli 93 y 94-. Per quanto riguarda il Regolamento del Senato, dal 26 de mayo 1982 (RS), il Titolo IV, e dedicato a la procedura legislativa. Il primo Capitolo nel Título IV: "*Del procedimiento legislativo ordinario*", è diviso in cinque Sezioni: la prima regola i testi legislativi inviati dalla Camera dei Deputati -articoli 104 a 107-; la seconda Sezioni è dedicata all'iniziativa legislativa al Senato -articoli 108-109-; la terza *la regulación del debate en Comisión* -articoli 110 a 117-; la quarta Sezione: *la deliberación por el Pleno del Senado*, -articoli 118 a 126; e la *regulación de las normas especiales* dal sezione quinta -articoli 127-128-. Procedure legislative speciali, nel Capítulo segundo, diviso in sette Sezioni. *La tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única* -artículo 129- nel la prima seccion; *la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones* -articoli 130 a 132-; nel la Sezione seconda; Sección terza, la procedura di urgenza -articoli 133 a 136-; Sezione quarta: *la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial* -artículos 137 a 140-; quinta Sezione: *las leyes de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas* -articoli 141 a 142-; sesta Sezione: *Estatutos de Autonomía* -artículo 143-; e la Sezione septima *los Tratados y Convenios Internacionales* -articoli 144 a 147-. Nel Capitolo terzo: *procedimiento presupuestario* -articoli 148 a 151-.

vadano incontro a un'applicazione arbitraria del Regolamento stesso. E qualora lo faccia, dovrà tenere conto anche della condizione eccezionale di questo procedimento abbreviato e, quindi, dell'interpretazione necessariamente restrittiva della portata dei relativi presupposti abilitanti.

La decisione dell'Assemblea in merito al fatto se debba optare o meno per il procedimento legislativo in lettura unica non è quindi illimitata. D'altronde, sebbene sia vero che il Regolamento Parlamentare offra un enunciato molto aperto nel descrivere i presupposti abilitanti, è pur vero che, come per qualsiasi concetto giuridico indeterminato, detti presupposti hanno contorni e limiti - sebbene non siano espressamente stabiliti dalla norma - e che se il legislatore regolamentare avesse voluto conferire all'Assemblea un potere praticamente illimitato per decidere l'approvazione attraverso questo procedimento in relazione alle iniziative legislative, lo avrebbe potuto fare ma non lo fece. In modo tale che, a nostro avviso, l'Assemblea è tenuta a motivare adeguatamente la propria decisione, sia nel corso della seduta in cui in cui tale aspetto è sottoposto al suo esame, sia successivamente nella motivazione della legge già approvata mediante questo iter procedurale abbreviato.

Ci troviamo di fronte a due presupposti abilitanti perfettamente differenziabili di condizione alternativa e non complementare³⁹. È sufficiente che uno di essi esista perché la Camera possa optare per l'iter legislativo mediante lettura unica. Ciò non è incompatibile con il fatto che, in talune circostanze, possano sussistere entrambi i presupposti in una stessa iniziativa.

Nessuno di questi due presupposti ha a che fare, né del tutto né in parte, con l'urgenza nell'approvazione di un'iniziativa. Le ragioni dell'urgenza, per quanto straordinarie possano essere, non costituiscono un motivo per avviare un procedimento in lettura unica. L'urgenza prevede un altro procedimento abbreviato diverso che è per di più compatibile con il procedimento legislativo in lettura unica.

Il fatto che l'approvazione attraverso questa modalità procedurale straordinaria comporti la riduzione della durata del procedimento legislativo non è altro che una conseguenza collaterale dell'applicazione di un tipo di procedimento motivato da altre cause e che persegue altre finalità.

³⁹ SSTC 119/2011, 4 luglio; 129/2013, 4 giugno; e 114/2017, 17 ottobre.

La natura dell'iniziativa legislativa che porta all'approvazione in lettura unica non è di certo l'eventuale rilevanza politica, sociale, economica o giuridica della norma da adottare. Non vi sono né riserve materiali a favore della lettura unica, né materie precluse ad essa. Questa variante procedurale ha pertanto, un carattere del tutto trasversale. Può essere applicata, in linea di principio, a qualsiasi tipo di iniziativa, sia che si tratti di una legge ordinaria, organica o addirittura anche di una riforma del Testo Costituzionale.

A nostro intendere le uniche leggi che possiedono una natura diversa da quelle che rendono consigliabile o, addirittura, esigono l'adozione in lettura unica senza il vaglio di una Commissione, sono quelle a cui il nostro ordinamento giuridico riconosce eccezionalmente la condizione di norma concordataria o pattizia. Questo sarebbe il caso della Legge Organica di Reintegrazione e Miglioramento del Regime Foral della Navarra (LORAFNA), riguardo alla quale la Risoluzione della Presidenza della Camera dei Deputati, del 16 marzo 1993, in merito al procedimento da seguire per la riforma dello statuto di autonomia, ha considerato imprescindibile l'approvazione in lettura unica (comma 4°), proprio per la natura speciale e diversa di questa tipologia normativa.

Sebbene non siano incluse in quella disposizione che prevede l'iter mediante lettura unica, riteniamo che l'Assemblea possa avviare detto procedimento abbreviato per quei disegni e quelle proposte di legge con condizioni pressoché identiche, ovvero le leggi statali che disciplinano l'Accordo Economico Basco, l'Accordo Economico della Navarra e le Leggi che determinano il calcolo delle quote corrispondenti, nonché quelle che inseriscono nel nostro ordinamento giuridico gli accordi di cooperazione conclusi tra lo Stato e le diverse confessioni religiose.

Siamo altresì consapevoli che si potrebbero approvare per lettura unica, stando a questo primo presupposto abilitante, quelle decisioni legislative del Parlamento che richiedano una ratifica attraverso un dibattito e una votazione congiunta, senza emendamenti al testo. Questo sarebbe il caso delle autorizzazioni dei Trattati Internazionali e dell'intervento approvativo da parte del Parlamento spagnolo delle riforme degli statuti di autonomia delle Comunità Autonome create attraverso la via straordinaria prevista dall'articolo 151 CE e la disposizione transitoria 2^a CE che si limitano a modificare il regime di autogoverno della Comunità e non hanno ripercussioni sui rapporti tra detta comunità e lo Stato.

Per contro, a nostro avviso, il fatto che qualsiasi altro tipo di iniziativa legislativa diversa da quelle enumerate possa arrivare in Parlamento con un documento già concordato dalle

forze politiche maggioritarie presenti in aula e che, pertanto, si prevede che non sia oggetto di emendamenti rilevanti durante il procedimento legislativo corrispondente, non cambia la natura di tale disegno o progetto legge e non lo rende una norma pattizia in virtù di nessuna disposizione costituzionale o legislativa del nostro ordinamento giuridico.

Detti accordi politici extraparlamentari non sono, ovviamente, sufficienti per sostituire l'attività costituzionale delle Camere, attività che deve garantire in ogni momento il rispetto dei diritti di partecipazione politica delle minoranze parlamentari. È per questo motivo che, salvo che tali iniziative possano avvalersi del secondo dei presupposti abilitanti, qualora la loro formulazione fosse sufficientemente semplice da poter essere discussa direttamente in aula, non sarebbe possibile in questi casi, per non andare incontro alla violazione degli stessi limiti regolamentari della figura, l'avvio dell'iter legislativo mediante lettura unica.

Per quanto concerne questo secondo presupposto abilitante, non possiamo identificare la semplicità di formulazione di un'iniziativa legislativa con la brevità del testo o con il fatto che questo sia razionale, comprensibile e intelligibile, come fa -in modo più o meno palese - la giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Un'iniziativa legislativa può essere, per l'*osservatore ragionevole*, a cui si riferisce la Corte, breve per quanto riguarda la sua estensione, sufficientemente comprensibile e intelligibile per quanto concerne la formulazione e, per di più, dotata di un contenuto ragionevole agli occhi di qualsiasi *osservatore*, tuttavia dette qualità non sempre potranno garantire che detto testo abbia delle condizioni di formulazione così prive di complessità da permettere all'Assemblea di prescindere dell'attività preparatoria della Commissione competente.

Riteniamo che, in tali casi, la chiave per delimitare la portata di questo concetto giuridico indeterminato sia collegare le condizioni del testo presentato con la finalità e le implicazioni procedurali che l'iter mediante lettura unica comporta. In altre parole, il parametro per valutare fino a che punto un testo sia sufficientemente semplice da avviare questo procedimento abbreviato è chiedersi quanto sia indispensabile, in termini di garanzie costituzionali, il suo passaggio attraverso una Commissione di studio, vale a dire fino a che punto la sua approvazione da parte dell'Assemblea possa soddisfare adeguatamente le garanzie minime previste dal *ius in officium* dei parlamentari.

Ci troviamo pertanto davanti a un dilemma che bisognerà risolvere caso per caso giacché è impossibile stabilire delle norme generali esaustive che siano in grado di guidarci. Ciò

nonostante, riteniamo che si possano stabilire alcune soglie di esclusione. A nostro avviso, alla luce dell'esauriente analisi di materiali realizzata, si dovrebbe presupporre che alcune iniziative legislative hanno sempre un livello di complessità tale da non considerare pertinente l'iter mediante lettura unica.

Questo sarebbe il caso delle leggi finanziarie, delle Leggi sulla Stabilità di Bilancio e altre leggi relative a diversi regimi fiscali, sempre e quando, è evidente, si tratti dell'approvazione di norme articolate di simili contenuti, poiché, come abbiamo visto, non ci sarebbe nessun inconveniente nell'optare per l'approvazione in lettura unica qualora si tratti di elaborare semplici e puntuali emendamenti a questo tipo di leggi. Ragion per cui, nemmeno nei confronti di tali leggi potremmo parlare di un'esclusione assoluta *ratione materiae*.

PARTE V. Riferimenti bibliografici

Aa. Vv, *Técnica normativa 2016-2017. Memento práctico*. Astarloa Huarte Mendicoa, I., (Dtor.), Lefebvre, Madrid, 2016.

B. Aláez Corral, *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.

C. Amirante, *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012.

M. Aragón Reyes, *Uso y abuso del Decreto Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.

M. Araujo Díaz De Terán, *Comentario al artículo 150*, en M.R. Ripollés Serrano (Coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

A. Celotto, *El "abuso" del Decreto Ley*, Cedam, Padova, 1997.

- *Parlamento y poderes legislativos del gobierno en Italia: el abuso del decreto de Urgencia (Decreto Ley)*. *Derecho: PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 2002.

F. De La Hucha Celador, *La inserción constitucional del Convenio Económico de Navarra*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Pública de Navarra, Navarra, 2010.

R. Dickmann, *Osservazioni sulla nova organizzazione del proceso legislativo dopo la riforma costituzionale*, en *federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, 24 febrero 2016.

- C. Esposito, (voz) *Decreto-legge*, en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, vol. XI, 1962.
- E. Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.
- P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 16, 2005.
- *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, CEPC, Madrid, 2007.
- Y. Gómez Lugo, *La tramitación legislativa en lectura única*, en *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 2007.
- I. González García, *La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017.
- A. Lòpez Basaguren, *El Concierto Económico y la financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Entre mito y realidad*, en Aa.Vv., *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.
- A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo ‘costituzionale’ è una violazione grave e manifesta?*, *federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, 20 de febrero de 2019.
- J. Matia Portilla, *Los tratados internacionales y el principio democrático*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- A. Morelli, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d’urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, en *federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, 1 junio 2016.
- G. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanicheli, Bologna, 1990.
- *Las técnicas legislativas de hoy en Italia*, en *Análisis de leggi-campione: problemi di tecnica legislativa*, G. Visintini et al. (Dtores.), Cedam, Padova, 1995.
- J. Ridao Martín, *La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión*, en *Revista General de Derecho Constitucional*, 2018.
- M.R. Ripollés Serrano, *El sistema parlamentario español*, en *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, M. Álvarez Torres (Coord.), Comares, Granada, 2017.
- E. Rossi, *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2014.
- A. Salinas De Frías, *La reafirmación del necesario control parlamentario de la actividad*

convencional del ejecutivo. Comentario a la Sentencia 155/2005, de 9 de junio, del Tribunal Constitucional, en REDI, LVII, 2005.

M. Sandulli, (voz) *Lege*, en *Noviss. Dig. It.*, vol. IX, 1963.

F. Santaolalla López, *La ley y la autorización de las Cortes a los Tratados Internacionales*, *Revista de Derecho Político*, 1981.

- *Por un nuevo procedimiento legislativo*, Dykinson, Madrid, 2015.

- *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2015.

- *La reforma de los Decretos-Leyes en Italia y sus posibles lecciones en España*, *Revista de Derecho Político*, 98, 2017.

G. Silvestri, *Algunos perfiles problemáticos del actual debate sobre los decretos leyes*, *Política de Derecho*, 1996.

Sintesi: In questo articolo si esamina la posizione della Corte Costituzionale Spagnola in merito alla supervisione dei presupposti abilitanti previsti dal Regolamento Parlamentare Spagnolo per l'avvio di procedimenti legislativi straordinari, in particolare, per il procedimento abbreviato mediante lettura unica. Per questo motivo, analizzeremo in primo luogo le circostanze che permettono l'avvio di detto iter procedurale abbreviato e le conseguenze derivanti dalla sua applicazione nel *ius in officium*, mettendo in evidenza le scarse occasioni in cui la dottrina spagnola si pronuncia in merito e i pareri, in alcune occasioni inaccurati, espressi a tal proposito. Di seguito verrà esaminata, da una parte, la rilevanza delle decisioni legislative adottate attraverso questo iter straordinario e, dall'altra, la prassi parlamentare finora adottata al riguardo. Successivamente, analizzeremo i pronunciamenti più recenti della Corte Costituzionale Spagnola sulla natura e la semplicità di formulazione delle iniziative sottoposte a questo iter speciale, per poi esporre una tesi personale in merito ai limiti costituzionali dei presupposti abilitanti di detto procedimento abbreviato.

Abstract: This paper is focused on the position of the Spanish Constitutional Court on the control of the requirements that have to be met in order to open exceptional legislative procedures in accordance with the Spanish Parliamentary Regulations, in particular, regarding the abbreviated one single reading procedure. For this purpose, the requirements enabling the abbreviated procedure and the consequences stemming from its application

for *ius in officium* are subject to study in the first place, highlighting the limited, and sometimes misleading, statements of Spanish doctrine on the matter. Then, we will approach, on the one hand, the relevance of the legislative decisions adopted in this extraordinary way, and on the other, the parliamentary practice on this matter carried out to date. We also will expose the latest doctrine of the Spanish High Court about the nature and simplicity of formulation of the initiatives processed by this special channel, and finally will present a personal contribution about the constitutional limits of the requirements enabling this abbreviated procedure.

Parole chiave: presupposti abilitanti – lettura unica – dibattito dottrinale – linee giurisprudenziali – prassi parlamentare.

Key words: enabling circumstances – single reading – doctrinal debate – jurisprudential line – parliamentary practice.