

AUDIZIONE DEL 28 LUGLIO 2015 PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO  
SUL D.D.L COSTITUZIONALE 1429-B (TERZA LETTURA)

di Michela Manetti  
Ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Siena

1. *Premessa : il principio di discussione come fondamento della legittimazione degli atti delle Camere*

Una riforma della Costituzione di quest'ampiezza richiede che ogni dettaglio sia considerato in rapporto a tutti gli altri : in questa luce va interpretata la disciplina regolamentare intesa a circoscrivere il riesame del testo in terza lettura.

Non è solo la logica, o la legistica, a richiedere un riesame complessivo, in nome della buona fattura della legge di revisione. E' il principio di discussione che la Costituzione pone a fondamento della legittimazione di tutti gli atti delle Camere, *in primis* della legge, e *maxime* della legge costituzionale.

Non è inutile retorica ricordarlo, e tanto più a chi correttamente ha scelto di seguire, senza scorciatoie, il procedimento delineato dall'art. 138 Cost., rispettando l'istanza di discussione che esso incorpora. Un'istanza che mira a far convergere sulla legge di revisione il massimo dei consensi, come viatico per la capacità della revisione di mettere solide radici nel sistema.

Le strettoie procedurali previste dal regolamento non possono prevalere su tale principio, che ha natura fondante e suprema. Spetta dunque all'Assemblea interpretare il regolamento in modo costituzionalmente adeguato, rammentando che a termini della giurisprudenza costituzionale essa è e rimane padrona della interpretazione e della applicazione dei regolamenti adottati ex art. 64 Cost..

Fin dalla storica sentenza n. 9 del 1959 la Corte costituzionale, pur ritenendo per la prima volta sindacabile la interpretazione e la applicazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ha tenuto ad escludere dalla propria cognizione le norme dei regolamenti parlamentari, riconoscendo opportunamente l'istanza di elasticità e di adattabilità che il diritto parlamentare porta con sé, come avviene del resto in tutti i Paesi di pari civiltà.

Questa riserva o prerogativa è stata poi confermata in svariate sentenze, leggendo le quali si riscontra che il giudice costituzionale, in sede di sindacato sulla legittimità formale delle leggi, non ha mai preso in considerazione le norme dei regolamenti parlamentari, quando esse erano state disapplicate dalla Assemblea che le aveva adottate.

Sicché, come ripeto, ciascuna Camera è politicamente responsabile dell'applicazione che dà, caso per caso, delle proprie norme regolamentari, interpretandole più o meno latamente, o integrandole, alla luce delle esigenze politico-costituzionali e dei propri precedenti, ma ciò non ridonda in vizio di legittimità dell'atto legge.

2. *La natura "ibrida" e le funzioni del Senato*

Un'ulteriore modifica o meglio un'aggiunta è indispensabile, innanzi tutto, per sciogliere l'ambiguità che il d.d.l. 1429-B conserva sull'organizzazione interna del futuro Senato, là dove al nuovo art. 72, comma 4, e al nuovo art. 82, comma 2, precisa che **solo alla Camera** le Commissioni sono

composte in modo da rispecchiare la proporzione tra i Gruppi parlamentari. Lo stesso deve, a mio avviso, valere per il Senato, viste anche le modalità di elezione previste dal d.d.l. in esame.

Tali modalità confermano che la natura di rappresentanza territoriale non esclude affatto la natura politica, ma semmai la caratterizza o la articola (e per questo avrei lasciato al Senato la rappresentanza della Nazione, o almeno delle *collettività* territoriali). A questo titolo il Senato è legittimato a restare protagonista, sia pure in casi limitati, del procedimento legislativo ; a questo titolo la limitazione delle competenze legislative (*ergo* politiche) delle Regioni può trovare adeguata compensazione nella partecipazione del nuovo Senato alla legislazione nazionale. Laddove un organo destinato a introdurre nel procedimento legislativo soltanto interessi parziali - nel nostro caso locali - non potrebbe valere che come organo consultivo, che collabora ma non delibera, sul modello del C.N.E.L.

In ogni caso, per le Commissioni del nuovo Senato altri criteri organizzativi non sembrano ammissibili, perché sfocianti o nel particolarismo (come quelli basati ad esempio sulla distinzione tra Regioni piccole e grandi, oppure tra Regioni ordinarie e Regioni ad autonomia speciale, nonché Regioni che hanno ottenuto forme e condizioni particolari di autonomia *ex art. 116, comma 3, Cost.*), o nella rottura dell'unità nazionale (come in ipotesi la distinzione tra Regioni del Nord e regioni del Sud).

Ritenendo non nociva, ma anzi vantaggiosa una configurazione ibrida (politico-territoriale) della rappresentanza senatoriale, ritengo anche che essa, dal canto suo, giustifica l'attribuzione al Senato delle competenze di controllo verifica e valutazione già previste in prima lettura, nonché delle inchieste **senza limitazione alle materie di interesse** delle autonomie territoriali, come contrappeso alla nuova posizione della maggioranza. Non essendo più titolare del rapporto di fiducia, il Senato sarà chiamato a dare valutazioni che varranno davanti all'opinione pubblica per la loro genuinità e completezza, realizzando una fondamentale **funzione informativa** quale né il Governo né la Camera politica sarebbero legittimati a gestire.

Nello svolgimento di tale funzione al Senato spetterebbe un ruolo di contrappeso, non titolato bensì a bloccare l'azione della maggioranza, ma a fornire elementi ai cittadini che tale azione intendano valutare.

Da respingere è invece la formula del "Senato di garanzia" che legittimerebbe il nuovo organo non solo e non tanto a svolgere le suddette funzioni di controllo, verifica e valutazione, ma anche e soprattutto a co-decidere le leggi in materia eticamente sensibile o religiosa. Si tratta infatti di competenze che non si prestano in nessun modo ad una separata valutazione dal punto di vista delle autonomie : per tale motivo, come dirò tra poco, mi sembrerebbe più appropriato sottoporre tali leggi al ricorso delle minoranze parlamentari.

Il Senato "di garanzia" previsto nel progetto di revisione del 1996 non era d'altronde un organo di rappresentanza territoriale, ma una Camera (solo e soltanto) politica, alla quale si toglievano artificialmente alcune competenze in nome della riforma del bicameralismo.

Nel d.d.l. in esame è chiaro invece che il futuro Senato avrà una investitura diversa da quella della Camera, tale da consentirgli un ruolo di contrappeso : la garanzia è funzione che spetta e continuerà a spettare ad altri organi costituzionali, il Capo dello Stato e la Corte.

### 3. Il procedimento legislativo

Sono da condividere senz'altro, perché ribadiscono alcune caratteristiche irrinunciabili del procedimento legislativo previsto dalla Costituzione, le seguenti modifiche introdotte dalla Camera.

In primo luogo, il ritorno alla necessità del previo esame in commissione per tutte le leggi, e non solo per quelle più importanti (nuovo art. 72, comma 2). L'esame in commissione ha invero storicamente rappresentato la sede nella quale si sviluppa l'apporto dei soggetti politici alla creazione della legge. In Aula si fanno dichiarazioni, si dialoga con i propri elettori, si vota ; in Commissione si scrive il testo, ragionando sui pro e i contro.

In secondo luogo, l'abolizione della facoltà, per il Capo dello Stato, di disporre un rinvio parziale delle leggi (nuovo art. 74, comma 1). Fondamentale, nell'ambito del sistema, è l'esclusione del Presidente della Repubblica dalla deliberazione delle leggi ; la promulgazione parziale avrebbe invece comportato un sia pur minimo ritorno alla sanzione di regia memoria, rompendo il testo della legge in due parti, l'una promulgata e l'altra no. Senza considerare le complicazioni derivanti da eventuali modifiche che le Camere avessero disposto sul testo rinviato, eventualmente implicanti modifiche anche sul testo non rinviato, si da alimentare una contrapposizione tra la legge voluta dal Capo dello Stato e la legge voluta invece dalle Camere.

Assai criticabile rimane tuttavia la previsione (nuovo art. 74, comma 2) che **prolunga di trenta giorni il termine per la conversione in legge**, quando il rinvio presidenziale cada su di una legge di conversione. Inutile è al riguardo ricordare gli effetti permanenti che i decreti legge, a dispetto della loro provvisorietà, determinano, e che non è il caso di ampliare con trenta giorni aggiuntivi.

In ogni caso, la disposizione in esame crea un ingiustificato e illegittimo vantaggio per il Governo, quando la causa del rinvio sia imputabile a quest'ultimo, e non al solo Parlamento. A meno di non ritenere che la disposizione crei a carico del Capo dello Stato *l'obbligo giuridico di rifiutare, a monte, la firma del decreto-legge*, ove lo ritenga per qualsiasi motivo viziato, e suscettibile di portare con sé il rinvio della legge di conversione. Nessuno in dottrina ha mai avanzato questa tesi, e con ragione. In primo luogo perché il rifiuto di firmare il decreto-legge è da ritenersi limitato a casi estremi; in secondo luogo perché al Capo dello Stato spetta sempre svolgere una valutazione ampiamente discrezionale, nella quale non può non rientrare, nel caso *de quo*, anche la previsione che il decreto-legge sia al momento della conversione modificato.

Se si vuole concedere più tempo al Parlamento, la via maestra è quella della reiterazione del decreto legge nella parte convertita ma non rinviata dal Capo dello Stato, che molta dottrina ritiene ammissibile.

In terzo luogo, mi compiaccio della scomparsa di una non innocua ipocrisia, quella che voleva far passare l'immodificabilità delle disposizioni presentate (o approvate) dal Governo - voto bloccato di francese memoria - come mera accelerazione dei tempi di voto - voto a data certa - . Grazie alle modifiche introdotte nel nuovo art. 72, ultimo comma, il voto bloccato è stato eliminato e sostituito dal (vero) voto a data certa, oltre tutto accompagnato dalla necessaria previsione di modalità e limiti di esercizio - sia pure da stabilire nel regolamento parlamentare -. Si ribadisce con ciò che non può valere come legge un insieme di disposizioni che il Parlamento non può emendare, ma soltanto approvare o respingere.

Infine, riguardo all'art. 70, penultimo comma, ritengo sia necessario precisare espressamente che **l'intesa raggiunta tra i Presidenti delle due Assemblee è insindacabile**.

La maggiore complessità dei procedimenti legislativi è invero inevitabile, quando si passi da un bicameralismo paritario ad uno che non lo è più, come dimostra l'esperienza di tutti i regimi comparabili con il nostro. E' logico dunque che, specie in sede di prima applicazione, possano sorgere dubbi sulle competenze rispettive di Camera e Senato : ma questi sono destinati ad essere sciolti in tempi ragionevoli, e in modo definitivo, dalla intesa tra i Presidenti delle due Assemblee.

Sarà responsabilità di questi ultimi incontrarsi e discutere - senza formalità e quindi con l'opportuna rapidità - tanto il quadro generale delle competenze, quanto i singoli casi eventualmente in contestazione. E una volta raggiunta l'intesa, questa non potrà essere più messa in discussione : in particolare, l'interpretazione sposata dai Presidenti con riguardo alle norme costituzionali competenziali non potrà formare oggetto del sindacato della Corte, in sede di giudizio incidentale o principale.

In ogni procedimento, come ha insegnato Alessandro Pizzorusso, si producono invalidità sanabili, che in quanto tali non si ripercuotono necessariamente sulla validità dell'atto finale. In tal senso, l'annullamento per vizi formali, con le gravi conseguenze che comporta, deve essere ragionevolmente limitato ai casi più gravi.

Sinora questi casi possono essere semplicemente identificati con le previsioni costituzionali (in opposizione a quelle regolamentari), dato che la Costituzione del 1948 si limita a disciplinare lo scheletro del procedimento legislativo : iniziativa, esame in Commissione, approvazione articolo per articolo e con votazione finale.

La riforma del bicameralismo paritario rende invece necessaria una disciplina costituzionale del procedimento legislativo molto più dettagliata, quale è contemplata dal nuovo art 70, con la quale vengono puntigliosamente individuate le procedure applicabili ai diversi tipi di leggi.

A mio modesto avviso sarebbe non solo impraticabile, a causa dell'inesauribile contenzioso che verrebbe a crearsi, ma anche sbagliato dare anche a questa disciplina un valore costitutivo della validità formale delle leggi. Preferibile è, come ha ritenuto la Camera, affidare ai Presidenti e alla loro intesa la scelta del procedimento applicabile : ma senza dare per scontato che essa sia insindacabile.

La dottrina che riteneva per antonomasia insindacabili gli atti adottati dai Presidenti delle Assemblee, per quanto antica e rispettabile, è invero stata smentita dalla Corte costituzionale fin dalla già citata sentenza n. 9 del 1959 (relativamente all'attestazione presidenziale di regolarità del procedimento legislativo seguito nella propria Assemblea), e non è in effetti sostenibile, laddove la Costituzione rigida non la preveda espressamente, in quanto rappresenta un'eccezione alla regola.

Spetta dunque alle norme di rango costituzionale precisare quando l'insindacabilità ricorra, ed è questo il caso di farlo, onde non alimentare equivoci. Una disposizione del genere avrebbe, a mio modesto avviso, tutte le carte in regola per sottrarre alla Corte ogni ulteriore indagine al riguardo, senza per ciò urtare il principio supremo di legittimità costituzionale. Pur preclusa alla Corte, la scelta del procedimento verrebbe infatti rimessa a soggetti capaci di valutare in modo pienamente affidabile i profili giuridici e politici delle questioni in giuoco.

In tal modo la necessità di ricorrere al giudice costituzionale emergerebbe soltanto nel caso di mancata intesa tra i Presidenti delle Assemblee, seguita dal conflitto sollevato da una Camera contro l'altra. Voglio credere che si tratterebbe comunque di un'ipotesi liminare, dato l'interesse dei soggetti coinvolti ad assumere in prima persona le decisioni, e sia pure d'intesa tra loro, anziché delegarle al giudice costituzionale.

Presumere invece che il Senato possa mostrarsi pregiudizialmente ostile verso la Camera significherebbe ammettere che la riforma costituzionale - anziché assicurarne il dialogo - crea un irreparabile divario tra le ragioni della rappresentanza nazionale e quella delle autonomie. Divario al quale nessuno potrebbe porre rimedio, tanto meno il giudice costituzionale.

#### *4. Lo statuto delle minoranze parlamentari*

Il nuovo sistema delineato dalla riforma costituzionale mira esplicitamente a rafforzare il Governo e la sua maggioranza. E' necessario dunque interrogarsi sui contrappesi che una riforma del genere dovrebbe prevedere, onde consentire la creazione di un assetto equilibrato.

La nostra Costituzione si caratterizza invero per l'impianto pluralistico e per la cura che pone nelle garanzie delle minoranze.

**Insufficiente** appare, al riguardo, la previsione del nuovo art. 64, primo comma, che attribuisce ai regolamenti parlamentari il compito di garantire i diritti delle minoranze e di disciplinare (alla Camera) lo statuto delle opposizioni. L'esperienza degli ultimi vent'anni insegna infatti che in regime maggioritario i diritti pur garantiti dal regolamento sono spesso, se non sempre, calpestati. La convenzione di auto-garanzia tra le forze politiche, grazie alla quale si alimentava la solidarietà tra i due lati dell'emiciclo, è definitivamente tramontata, e neppure le regole minimali di *fair play* funzionano, come dimostrano esemplarmente la prassi delle inchieste o della convalida delle elezioni.

Del resto, tutti i regimi politico-costituzionali che prestano ossequio non verbale alla tutela delle minoranze (o allo statuto delle opposizioni) attribuiscono a queste ultime diritti di rango costituzionale. Non si vede dunque perché la Costituzione italiana, una volta revisionata, non dovrebbe fare altrettanto.

Da questo punto di vista mi pare essenziale il riconoscimento alla minoranza/opposizione del potere di impugnare le leggi in via preventiva davanti alla Corte costituzionale. Non solo dunque la legge elettorale, come prevede il nuovo art. 73, comma 2, ma tutte le leggi, ed esemplarmente quelle in materia di bioetica.

Ritengo infatti che l'accesso diretto sia irrinunciabile per la grammatica della democrazia maggioritaria: non per proseguire dinanzi alla Corte la lotta politico-parlamentare, ma per garantire che gli argomenti contrari alla costituzionalità della legge voluta dalla maggioranza, se ve ne sono, siano spesi immediatamente davanti alla Corte.

Se questa innovazione apparisse troppo drastica, riterrei indispensabile **almeno il potere di impugnare davanti alla Corte costituzionale i regolamenti parlamentari, a completamento del potere di impugnare la legge elettorale.** Entrambi dovrebbero avere il medesimo regime, perché come la legge elettorale fissa gli equilibri tra le forze politiche al momento della costituzione delle Assemblee, così il regolamento li disciplina nella fase del loro funzionamento.

Costitutiva dello statuto delle minoranze, ma ancor prima della **genuinità della rappresentanza** è infine la previsione del sindacato della Corte sulla verifica dei poteri, a richiesta di un congruo numero di parlamentari, da inserire nel nuovo art. 66 Cost. Si tratta di un'occasione da non perdere per cancellare le brutte pagine scritte in materia dal nostro sistema, ponendolo finalmente al passo con quello delle grandi democrazie europee.

## 5. Il ruolo del Capo dello Stato

Fondamentale per l'equilibrio del sistema è anche la materia dei *quorum* applicabili all'elezione del Capo dello Stato. La riforma in discussione, a differenza di quelle tentate in precedenza, non intende modificare la posizione del Capo dello Stato come organo di garanzia attiva della Costituzione. E' una scelta assolutamente condivisibile, tanto più se si considera il rafforzamento dell'Esecutivo e della sua maggioranza che pure viene proposto.

In questo senso, non sembra impropria la modifica introdotta nel nuovo art. 83, là dove - anziché la maggioranza assoluta - richiede dal settimo scrutinio in poi la maggioranza dei tre quinti dei votanti. Il timore, manifestato durante la discussione, che questo *quorum* consenta l'elezione di un Presidente della sola maggioranza, mi sembra infondato, dal momento che le minoranze possono impedirlo con la semplice partecipazione al voto (non con l'astensione, giusta il regolamento della Camera, che sul punto è a mio avviso illegittimo, benché la Corte non lo abbia ritenuto tale).

Da respingere peraltro è anche il timore opposto, ossia che minoranze ostili possano impedire l'elezione presidenziale.

Come l'ipotesi del Senato "ostile", così l'ipotesi di minoranze ostili fino all'ostruzionismo sembra invero dettata dalla convinzione che la riforma costituzionale sia destinata a spaccare il Paese. Nel qual caso però il rimedio non consisterebbe nel sancire la spaccatura, mettendo il Capo dello Stato nelle mani della maggioranza, ma nel cassare del tutto la riforma costituzionale in esame.

In definitiva, la scelta di conservare nel Presidente un ruolo di garanzia non può a mio avviso essere contraddetta facendo valere l'esigenza di una "norma di chiusura" : né che si tratti del *quorum* della maggioranza assoluta, oggi spettante (non per mera regolarità ma per definizione) a chi ha vinto le elezioni, né tanto meno del ballottaggio, che ufficializzerebbe le candidature come non è mai avvenuto sinora e sancirebbe la vittoria degli uni sugli altri, impedendo al Presidente di rappresentare, come deve, l'unità nazionale.