

CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI  
23 ottobre 2014

Audizione della prof.ssa Michela Manetti \*

*1. Premessa*

Da condividere nella proposta riforma è anzi tutto il metodo prescelto, rispettoso della procedura prevista dell'art. 138 Cost.

Nel merito, la riforma sembra idonea a realizzare un Senato che, pur diminuito nelle competenze legislative, appare dotato di adeguati poteri di controllo e di freno, salve due essenziali precisazioni. I punti critici riguardano a mio avviso il nuovo equilibrio, o rischio di squilibrio, tra Governo, Parlamento e Capo dello Stato.

*2. Il nuovo Senato*

*2.1. La rappresentanza della Nazione*

Ribadisco che è essenziale non negare alla Seconda Camera la rappresentanza della Nazione, pur nella specificità della missione di rappresentanza delle istituzioni, ma direi meglio delle *collettività territoriali*. In pratica, seguendo l'esempio spagnolo e francese, è più corretto non contrapporre Camera e Senato, ma limitarsi a specificare che al Senato spetta la rappresentanza territoriale : abolire quindi il 2° comma del nuovo art. 55, e mantenere il testo vigente dell'art. 67 Cost.

Altrimenti si finirebbe con *l'identificare la Camera con lo Stato, e il Senato con le autonomie*, il che sarebbe un indebito avallo alle tesi separatistiche o peggio secessionistiche. Entrambi invece sono organi dello Stato, e a questo titolo esercitano la funzione legislativa, ma sono anche entrambi legittimati a svolgere questo ruolo dall'investitura elettiva, sia pure di primo o di secondo grado, proveniente dall'intero popolo italiano, e rispondono entrambi davanti a tutti gli elettori del proprio operato.

Collegato con questo problema è quello relativo all'organizzazione delle Commissioni al Senato, che – a mio avviso erroneamente - è stato lasciato impregiudicato, consentendo di resuscitare opzioni, fatte valere in passato, tendenti a suddividere il Senato delle autonomie secondo aree territoriali presuntamente omogenee, caratterizzate da distinti interessi. Questo esito sarebbe esiziale, e va evitato prevedendo anche per il Senato la composizione delle Commissioni in base ai gruppi parlamentari. Ciò è del resto conseguente alla scelta, che condivido, di far eleggere i senatori dai Consigli regionali con sistema proporzionale, in modo da rappresentare l'equilibrio delle forze politiche che in essi si rispecchia.

*2.2. Vizi in procedendo relativi alla scelta del procedimento legislativo*

Il rischio che la distinzione tra i procedimenti legislativi introdotta con la riforma in esame possa far lievitare le questioni di incostituzionalità delle legge per vizi *in procedendo* si può evitare,

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Siena

a mio avviso, prevedendo *l'intesa tra i Presidenti delle assemblee*, come altre proposte di riforma già facevano.

Ciò non perché io aderisca al diritto vivente, che sinora ha sempre limitato al minimo la sindacabilità dei vizi formali delle leggi, anzi ritengo che questi debbano essere sindacabili a tutti gli effetti. Tuttavia ritengo altresì che l'intesa raggiunta tra i Presidenti delle Camere riguardo alla scelta del procedimento legislativo da adottare abbia efficacia sanante dei vizi, e non possa essere in seguito né posta in dubbio dal Capo dello Stato, né sindacata dal giudice costituzionale.

La previsione – da parte di una norma di rango costituzionale – dell'intesa in esame indicherebbe infatti che la distribuzione delle competenze legislative, nell'interesse dell'efficienza del lavoro parlamentare, è da considerarsi *flessibile* o disponibile, ovvero rimessa alla prudente valutazione dei Presidenti. Secondo la concezione processuale esposta originariamente da Alessandro Pizzorusso, infatti, tra i vizi che possono insorgere nel procedimento legislativo alcuni ben possono essere considerati, per un principio di economia, *sanabili, nel rispetto delle forme previste*.

Il problema insorgerà eventualmente quando l'intesa non dovesse raggiungersi, nel qual caso sarà inevitabile rivolgersi al giudice costituzionale, con ricorso per conflitto tra poteri dello Stato, da parte del Presidente dell'Assemblea che si veda pregiudicata. Il conflitto in esame è infatti il modo migliore per tutelare in via preventiva le regole di competenza, evitando che la dichiarazione di incostituzionalità della legge per vizi formali travolga l'atto già entrato in vigore.

Oltre all'intesa, sarebbe dunque opportuno prevedere il potere di ricorso alla Corte, vincolandone la decisione a termini brevissimi. Come ora vedremo, le competenze della Corte sono del resto destinate ad accrescersi, a mio avviso, a seguito della riforma.

### 3. *Il nuovo assetto dei poteri costituzionali*

La riforma del Senato si inserisce in un più vasto disegno caratterizzato dalla semplificazione del procedimento legislativo, a sua volta finalizzato al rafforzamento dell'Esecutivo. Accanto al *voto a data certa*, il ricorso al quale è ormai svincolato dal rispetto di limiti quantitativi, lo testimonia a mio avviso *l'eliminazione dell'esame dei disegni di legge in Commissione*, fatta eccezione per i casi di legislazione c.d. paritaria. Ora, la Commissione in sede referente è storicamente il luogo nel quale le nostre Assemblee si sono dedicate a disegnare, passo dopo passo, il contenuto delle leggi, senza incontrare preclusioni di sorta.

So bene che nella prassi questo potere si è ridotto al lumicino, in virtù dei maxi emendamenti e dei decreti legge. La riforma però opera una scelta precisa, perché *esclude in via generale* che la legge ordinaria possa essere frutto del lavoro svolto autonomamente dal Parlamento.

Tale scelta ha tuttavia *un prezzo - che riguarda la predisposizione di idonei contrappesi all'eventuale abuso del potere del Governo e della sua maggioranza -*. Tutti i Paesi di pari civiltà nella quale tale scelta è adottata si sono dimostrati disposti a pagare questo prezzo, ammettendo, sia pure con modalità diverse, forme di garanzia azionabili dalle minoranze parlamentari davanti al giudice costituzionale. Altrettanto non sembra voler fare la riforma in esame, che si limita a prevedere il ricorso preventivo contro la legge elettorale (peraltro non applicabile alla legislatura in corso).

#### 3.1. *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*

Mi permetto di chiedere a che cosa serve la disposizione secondo la quale “i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari”. In base alla nostra Costituzione le minoranze parlamentari sono tutelate con apposite disposizioni, che attribuiscono loro specifici poteri.

Allora, delle due l'una : o si specificano in Costituzione altri poteri /diritti che facciano da contrappeso all'ampliamento dei poteri della maggioranza, o si rinvia ai regolamenti, ma si prevede almeno *che gli stessi siano sindacabili dalla Corte costituzionale su ricorso di un certo numero di parlamentari*. E' questa l'importante novità che una riforma come quella proposta non può eludere, prendendo spunto anche dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014, che per la prima volta ha riconosciuto (sia pure solo in via di principio) la sindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di conflitto tra poteri dello Stato.

E' necessaria tuttavia una previsione espressa, in quanto alla stregua della giurisprudenza della Corte le minoranze parlamentari non sono idonee a rientrare tra i poteri dello Stato. Ciò risulterebbe del resto coerente con la previsione del sindacato preventivo sulla legge elettorale, già previsto dal testo in esame : come la legge elettorale, così i regolamenti parlamentari stabiliscono gli equilibri tra le forze politiche, la prima nella fase di costituzione delle Assemblee, i secondi nella fase del loro funzionamento.

### 3.2 *Sindacabilità della verifica dei poteri*

Riguardo alla verifica dei poteri un'operazione di pulizia concettuale richiede l'attribuzione al Senato anche del potere di verificare le cause sopravvenute di ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità. Ma soprattutto è indispensabile introdurre il ricorso alla Corte costituzionale in secondo grado, secondo il modello tedesco. L'esperienza dell'ultimo ventennio ha dimostrato a sufficienza a quali abusi possa condurre in materia il modello elettorale maggioritario.

### 3.3 *Ricorso diretto delle minoranze per incostituzionalità della legge*

Più in generale, si dovrebbe prendere seriamente in considerazione il potere di ricorso alla Corte contro tutte le leggi. Non si tratta di trasferire la discussione parlamentare davanti alla Corte, ma di verificare la lesione di diritti o di principi costituzionali. Come ripeto, *è la grammatica del diritto costituzionale a richiedere un contrappeso* : il legislatore costituzionale potrà esercitare la sua discrezionalità con riguardo ai numeri richiesti per azionarlo.

### 3.4 *La promulgazione parziale*

Non rientra invece, e non può rientrare, tra i contrappesi che stiamo discutendo il potere del Capo dello Stato di procedere alla promulgazione parziale delle leggi. Tale potere potrebbe bensì servire a contrastare abusi della maggioranza - non diversamente dal sindacato della Corte su ricorso delle minoranze - ma a differenza di quest'ultimo lo farebbe trasformando il Capo dello Stato da organo di garanzia in soggetto *compartecipe del potere legislativo*, sì da alterare profondamente l'equilibrio costituzionale dei poteri.

La promulgazione parziale non è infatti implicita nel rifiuto di promulgazione, come il più comprende il meno ; è il potere, sinora non contemplato, di spezzare l'unità di un atto che il Parlamento ha concepito come inscindibile, votandolo non solo articolo per articolo ma - come prescrive la Costituzione - anche nel suo insieme. So bene che il rinvio delle disposizioni non promulgate ha una semplice efficacia sospensiva, ed è superabile dalle Camere : ma ciò non toglie che nel frattempo verrebbe promulgata, ed entrerebbe in vigore, *una legge che non è più quella voluta dalle Camere, ma quella, diversa*, voluta solo in parte dalle Camere epperò voluta *in toto* dal Capo dello Stato (una specie di sanzione regia).

Si rifletta al fatto che se anche il Parlamento volesse accogliere i rilievi presidenziali, potrebbe ragionevolmente dedurne la necessità di una revisione dell'intero testo della legge. Questo potere, che non può invero essergli sottratto, creerebbe davanti all'opinione pubblica un conflitto

palese tra la volontà manifestata dal Capo dello Stato e quella delle Camere, conflitto del quale certo non abbiamo bisogno.

Altro, insomma, è l'esercizio dei poteri di influenza del Capo dello Stato, altro è un potere formale e irretrattabile, che nuoce al Parlamento ma anche al Capo dello Stato, irretendolo nel giuoco politico.

Sarebbe d'altronde ingenuo presupporre che la promulgazione parziale debba limitarsi ai casi nei quali la parte della legge promulgata è perfettamente separabile da quella che non lo è. Come la giurisprudenza costituzionale insegna, salvi casi limite non esiste infatti un criterio certo per valutare la omogeneità-disomogeneità di alcune disposizioni rispetto ad altre. Se pertanto la decisione al riguardo spettasse al Capo dello Stato, Egli diventerebbe coautore della legge.

Riguardo poi al caso della legge di conversione del decreto legge, bisogna intendersi.

Se si vuole concedere al Capo dello Stato il tempo necessario per valutare il testo della legge di conversione, che necessariamente arriva al Quirinale all'ultimo momento, la decadenza del decreto legge dovrebbe *sempre* essere procrastinata. Il testo di riforma subordina invece questa eventualità alla richiesta di riesame, che quindi deve essere formulata, e motivata, dal Capo dello Stato *prima della decadenza* del decreto. Quindi in fretta e furia, esattamente come avviene adesso.

Se invece si vuole concedere al Parlamento il tempo di rimeditare la legge di conversione senza però far decadere il decreto, la soluzione, come molti autorevoli costituzionalisti sostengono, è semmai la reiterazione del decreto legge nella parte (convertita ma) non rinviata dal Capo dello Stato.

A rigore infatti la reiterazione è ammissibile, quando il Governo possa addurre nuovi motivi di necessità e urgenza, e tra questi rientra certamente l'ipotesi di vizi, addebitabili alla legge di conversione, che abbiano fatto scattare il rinvio presidenziale. Nella lettera indirizzata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio lo stesso presidente Napolitano ha affermato di ritenere ammissibile "una almeno parziale reiterazione" del decreto legge, in caso di decadenza per rinvio della legge di conversione.

In ogni caso, attribuire una maggiore durata (novanta giorni) al decreto legge è assolutamente da evitare, considerando che lo stesso termine dei sessanta giorni non impedisce, come la prassi ha ampiamente dimostrato, che si producano effetti irretrattabili.

---