

# Osservatorio sulle fonti

**PESI E CONTRAPPESI NEL D.D.L COST. RENZI – BOSCHI (COME APPROVATO DALLA CAMERA IL 10 MARZO 2015)\***

di *Michela Manetti*\*\*

1. Si può dire senz'altro che il testo della riforma costituzionale in esame sia stato migliorato - com'era lecito aspettarsi - grazie all'intervento della Camera. Certo, rimane ancora molto da fare, se si vuole arrivare ad una riforma equilibrata: fine al quale dovranno piegarsi, a mio avviso, i tentativi di applicare formalisticamente il divieto di rivedere, al Senato, le parti del testo non modificate dalla Camera.

Una riforma della Costituzione di quest'ampiezza richiede del resto che ogni minimo dettaglio sia considerato in rapporto a tutti gli altri: in altre parole, che ad ogni peso corrisponda un adeguato contrappeso.

Per l'intanto, 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.

Resta tuttavia da deplorare che al Senato non siano state disciplinate affatto né la composizione, né le competenze delle Commissioni, il che è tanto più grave se si pensa a quanto si sia accresciuta – nel testo da ultimo licenziato – l'importanza della seconda Camera nell'esercizio della funzione legislativa.

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

---

\* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Siena.

# Osservatorio sulle fonti

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. Ma siamo sicuri di voler costringere l'esercizio del potere presidenziale in questi lacci?

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 - con la 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, condivido, al di là delle scelte di dettaglio, l'ampliamento delle competenze legislative del Senato. La necessità del dibattito e della riflessione nel corso del procedimento legislativo è invero un altro inconfondibile ingrediente della legittimazione dell'atto legge.

Non condivido la preoccupazione, da molti espressa, che la pluralità dei procedimenti previsti implichi una complicazione insostenibile per l'adeguato svolgimento della funzione legislativa, determinando ritardi e intralci alle deliberazioni parlamentari, nonché frequenti vizi di legittimità formale nelle leggi approvate. 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.

La previsione inserita nel nuovo art. 70, penultimo comma, presuppone invero *l'assoluta insindacabilità* delle intese in esame, escludendo che l'errore eventualmente compiuto dai due Presidenti infici irrimediabilmente la validità della legge approvata.

In ogni procedimento, come ha insegnato Alessandro Pizzorusso, si producono invalidità sanabili, che in quanto tali non si ripercuotono necessariamente sulla validità

# Osservatorio sulle fonti

dell'atto finale. Al riguardo va ricordata, *ab origine*, la contrapposizione tra coloro che ritengono impraticabile l'illegittimità delle leggi per vizi formali e coloro che invece la ammettono, e anzi la collegano anche alla violazione delle norme dei regolamenti parlamentari.

A mio avviso rimane preferibile la soluzione offerta dalla sentenza n. 9 del 1959, che ritiene sanabili i vizi derivanti dalla violazione delle norme regolamentari, e insanabili quelli relativi alle disposizioni costituzionali. Una soluzione pregevole non in quanto risulta dalla mediazione tra i due opposti, ma perché è sostenuta da diversi, convergenti motivi, tra i quali il fatto che la Costituzione repubblicana si limita a fissare *lo scheletro* del procedimento, ovvero i requisiti senza i quali la legge, pur essendo venuta a giuridica esistenza, risulterebbe insufficientemente legittimata come tale. In tal senso, l'annullamento per vizi formali, con le gravi conseguenze che comporta, appare ragionevolmente limitato ai casi più gravi.

Ora, è chiaro che la riforma costituzionale in esame, ove venisse approvata, cambierebbe di molto questo assetto. Il nuovo ruolo del Senato rende invero necessaria una disciplina molto più dettagliata, quale è contemplata dal nuovo art. 70, con la quale vengono puntigliosamente individuate le procedure applicabili ai diversi tipi di leggi.

Certo si potrebbe dare anche a questa disciplina un valore costitutivo della validità formale delle leggi. Ma ciò sarebbe insuperabilmente impedito, a mio avviso, dalla disposizione costituzionale che la Camera ha introdotto nello stesso art. 70 penultimo comma: fermo restando che sarebbe preferibile integrare tale disposizione prevedendo esplicitamente *la sanabilità* delle scelte procedurali in virtù dell'intesa tra i Presidenti delle due Camere.

Questa disposizione ha, 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, come si desume dal parere che rendono al Capo dello Stato in vista dello scioglimento delle Camere.

In altre parole, l'esclusione del sindacato della Corte non risponde soltanto ad un criterio logico (sarebbe assurdo che il legislatore costituzionale volesse rendere incerta la legittimità formale di molte leggi future), ma neppure appare in conflitto col sistema.

In definitiva, per quanto sia indiscutibile, a mio avviso, la legittimazione della Corte a sindacare la violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, questa non includerebbe l'applicazione del nuovo art. 70, se non nel caso di mancata intesa tra i Presidenti delle Assemblee, seguita dal conflitto sollevato da una Camera contro l'altra.

In effetti, l'intesa tra i Presidenti potrebbe talvolta non riuscire, spingendo al limite l'una Assemblea ad impugnare davanti alla Corte la scelta compiuta dall'altra in ordine al procedimento da seguire. Un rischio di ostruzionismo che proverrebbe più facilmente dal Senato, in quanto la Camera è titolare, secondo il nuovo art. 72, comma 2, della potestà legislativa residuale. Ma si tratta di un'ipotesi liminare, dato l'interesse dei soggetti coinvolti ad assumere in prima persona le decisioni, e sia pure d'intesa tra loro, anzi-

# Osservatorio sulle fonti

ché a delegarle al giudice costituzionale.

Presumere invece che il Senato possa mostrarsi pregiudizialmente ostile verso la Camera significherebbe in verità ammettere che la riforma costituzionale - anziché assicurare 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.

2. Il nuovo sistema delineato dalla riforma costituzionale mira esplicitamente a rafforzare il Governo e la sua maggioranza. A prescindere dalla futura legge elettorale, è 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.

Benché sia stata allevata nella convinzione della superiorità del giudizio incidentale, ritengo infatti che l'accesso diretto, con tutti i suoi limiti, sia irrinunciabile per la grammatica della democrazia maggioritaria. Se infatti la legge tende a presentarsi inequivocabilmente come il prodotto delle scelte della maggioranza, è giocoforza ammettere che almeno gli argomenti contrari alla sua costituzionalità, se ve ne sono, siano spesi immediatamente davanti alla Corte.

In subordine, 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.

Fondamentale per lo statuto delle minoranze è anche il tema dei *quorum* applicabili

# Osservatorio sulle fonti

all'elezione degli organi di garanzia. Se si considera che la riforma proposta non intende modificare lo statuto spettante al Capo dello Stato, si può apprezzare la necessità di perpetuarne un'investitura ampia e plurale da parte delle forze politiche parlamentari.

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.

Come l'ipotesi del Senato "ostile" fino all'ostruzionismo, così l'ipotesi di minoranze così ostili da imporre alla maggioranza il proprio Presidente sembra invero dettata, se non dai fantasmi che ha risvegliato la rielezione di Napolitano (fantasmi che non intendono tenere in vita, a differenza di certe opinioni antipartitocratiche ma anche antiparlamentari), 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.