

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2016

Data di pubblicazione: 25 novembre 2016

L'autonomia parlamentare alla luce del disegno di legge di revisione costituzionale approvato dalle Camere¹

di

Massimo Siclari²

1. Una considerazione di carattere generale: la revisione delle regole costituzionali sulle Camere e sulla formazione delle leggi poteva essere l'occasione per valorizzare il ruolo e la dignità del Parlamento. Purtroppo questa occasione non è stata colta e, nel testo di legge costituzionale approvato dalle due Camere (recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»)³, si è semmai inteso rafforzare la già pervasiva presenza del governo nel procedimento legislativo: di ciò sono sintomo sia l'istituzione del "voto a data certa", introdotto dall'ultimo comma del rinnovando art. 72 Cost.⁴ (che si aggiunge alla normativa di favore nei

¹ Testo dell'intervento alla Tavola rotonda sul tema *L'autonomia delle Camere nel quadro della riforma costituzionale in atto*, svoltasi nell'ambito della X edizione dell'Atelier "4 luglio – G.G. Florida" tenutosi nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre il 4 luglio 2016.

² Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

³ Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 88, il 15 aprile 2016, ai fini previsti dall'art. 138, secondo comma, Cost.

⁴ ... che così recita «Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge». Sul voto a data certa, v. R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista Aic*, n. 3/2015, 10 ss.; T. Guarnier, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 5/2016; R. Dickmann, *Alcune considerazioni sull'istituto del 'voto a data certa'*, *ivi*, n. 6/2016; F. S. Marini, *Il voto a data certa*, in F.S. Marini e G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, 12 ss.

confronti dell'esecutivo che è andata via via incrementando attraverso le modifiche dei regolamenti parlamentari approvate a partire dagli anni '80 nonché alle prassi che si sono contemporaneamente consolidate), sia la riserva al Governo dell'iniziativa legislativa per far valere la c.d. "clausola di supremazia" nei riguardi delle Regioni di cui al nuovo quarto comma dell'art. 117 Cost.⁵

Dunque, se è vero che, come spesso è ripetuto nel dibattito politico, con la revisione costituzionale non si è voluto direttamente incidere sulla posizione del governo nel sistema, appare altrettanto innegabile che essa non si discosti dall'indirizzo – affermatosi nei fatti – che ha assicurato in misura crescente la preminenza governativa nei procedimenti di formazione delle fonti primarie (anzi che lo rafforzi). Questo, altrettanto indubitabilmente, incide sulla forma di governo⁶.

Posto ciò, passo ad esaminare – pur se sommariamente, per i limiti propri di un contributo ad una Tavola rotonda – le previsioni che direttamente incidono su alcuni aspetti dell'autonomia delle Camere.

2. Per quanto riguarda il regolamento parlamentare, sotto il profilo formale, può osservarsi preliminarmente che non è modificato dal disegno di legge di revisione il procedimento di formazione, né il rango ad esso riconosciuto nel sistema delle fonti del diritto, che rimane quello di una fonte sostitutiva della legge, a competenza riservata, direttamente soggetto alla Costituzione, secondo la classica definizione che ne diede nelle sue *Lezioni* Vezio Crisafulli⁷. Le modalità di adozione, dunque, continuano ad essere quelle attualmente previste dall'art. 64, primo comma, Cost. («Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti»). Probabilmente, proprio questa regola avrebbe dovuto da tempo essere oggetto di ripensamento visto che era stata scritta in epoca in cui nessuna forza politica pareva in grado di raggiungere da sola la maggioranza assoluta. Nel contesto parlamentare determinatosi con le riforme elettorali susseguitesesi a partire dal 1993, tale

⁵... in base al quale, «Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Al riguardo, si v.: S. Pajno, *La clausola di supremazia*, in F.S. Marini e G. Scaccia (a cura di), *Commentario*, cit., 135 ss.

⁶ Al riguardo, val la pena ricordare che la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sull'incostituzionalità della prassi della "reiterazione" dei decreti legge non convertiti, affermava perentoriamente: «la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo come è accaduto nella esperienza più recente viene [...] a incidere sugli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento» (Corte cost., 24 ottobre 1996, n. 360).

⁷ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II.1, Padova, Cedam, 1993, (6^a ed., a cura di F. Crisafulli), 159 ss. Per una efficace sintesi del dibattito al riguardo, v. L. Gianniti – N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 34 s.

previsione, come altre contenute nella Carta, ha perduto il carattere di garanzia che le veniva riconosciuto in precedenza⁸.

Dopo il primo comma, l'art. 6 del disegno di legge di revisione ne inserisce uno nuovo nell'art. 64: «I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni». Una lettura superficiale potrebbe indurre a considerare tale modifica come un'importante innovazione, introducendo per la prima volta l'espressione opposizioni nella Carta fondamentale.

La modifica proposta, tuttavia, merita alcuni rilievi.

In primo luogo, va considerato positivamente l'uso del plurale (minoranze, opposizioni), quasi a sancire il superamento del bipolarismo coatto perseguito dalla legislazione elettorale adottata a partire dal 1993.

D'altro canto, va rilevato che affidare ai regolamenti parlamentari i diritti di minoranze (e opposizioni) senza modificarne (come detto) le modalità di approvazione e, in particolare, il *quorum* decisionale, che rimane quello della maggioranza assoluta dei parlamentari, significa, alla Camera, rimettere alla maggioranza di governo (assicurata *ex lege* dal sistema elettorale introdotto dalla legge 6 maggio 2015, n. 52 ad una sola formazione politica) la decisione sulla sussistenza e l'ampiezza di tali diritti. Con la conseguenza che come potranno esservi graziose concessioni, queste potranno essere, un po' meno graziosamente, revocate. Così come potranno essere cancellate quelle garanzie delle minoranze che, pur senza espressa menzione nella Costituzione vigente, sono state nel tempo introdotte in via regolamentare.

Infine, non sarebbe stato superfluo precisare in qualche modo i contenuti dello "statuto dell'opposizione" rendendo sostanziale la garanzia costituzionale⁹

L'insensibilità della legge di revisione rispetto all'esigenza, più generale, di tarare le procedure di decisione su un sistema elettorale *quodammodo* maggioritario si coglie in altre scelte effettuate durante la sua approvazione

⁸ Sul punto, v., in particolare, E. Gianfrancesco e F. Clementi, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. Manzella e F. Bassanini, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, 35 s.: «Un Parlamento ispirato alla competizione tra due schieramenti contrapposti richiede, innanzitutto, l'elaborazione di regole condivise sul funzionamento delle istituzioni parlamentari. In questo senso si può parlare di una pre-condizione rispetto ad ogni puntuale intervento riformatore, sia sul versante organizzativo, sia su quello funzionale. Si tratta di una pre-condizione per la quale il metodo della decisione condivisa e non autoritaria si impone e che passa per la via maestra dell'elevazione del *quorum* fissato dall'art. 64 Cost.». Per più ampie valutazioni critiche circa l'assenza di uno statuto dell'opposizione a seguito dell'introduzione di sistemi elettorali tendenzialmente maggioritari, v. L. Elia, *Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005, *passim*.

⁹ Al riguardo, v. M. Manetti, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2015. Per ulteriori rilievi critici sulla revisione dell'art. 64 Cost., v. V. Baldini, *Le smagliature del processo di riforma costituzionale e l'unità (messa in pericolo...) della costituzione: qualche ulteriore considerazione sull'esperienza attuale della revisione costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it.

parlamentare. La soluzione raggiunta per l'elezione del Presidente della Repubblica, ad esempio, risulta alquanto contraddittoria e criticabile: se da un lato si innalza il *quorum* dalla maggioranza assoluta (attualmente prevista) ai tre quinti del Parlamento in seduta comune a partire dal quarto scrutinio, dall'altro, si prevede che dal settimo scrutinio sia sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei presenti, con la connessa eventualità¹⁰ che il Presidente sia eletto da una, pur consistente, minoranza di parlamentari e la prospettiva di un settennato carente della forte legittimazione politica che già la maggioranza assoluta (da sola) non è in grado di assicurare. Inoltre, è stato notato che l'indipendenza del Capo dello Stato potrebbe essere alquanto ridimensionata dal voto compatto del partito di maggioranza alla Camera se a questo dovesse aggiungersi quello dei senatori espressione dello stesso partito, già dalla quarta votazione in poi¹¹.

Ancora, non sono state toccate le maggioranze prescritte per la revisione costituzionale. E non pare che la Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, istituita presso il Ministero della giustizia abbia sottolineato l'esigenza di modificare le modalità di designazione dei membri togati, che, in base all'art. 22 della legge n. 195 del 1958, potrebbero consentire alla maggioranza di governo di determinarla *in toto*, com'è stato avvertito da più voci in dottrina¹². Queste problematiche erano state affrontate in un ormai remoto disegno di legge ad opera di Leopoldo Elia e Franco Bassanini, presentato nel 2005 e ormai dimenticato. Di "messa in sicurezza" della Costituzione ormai non si parla più. In tale ottica, la previsione sulle garanzie delle minoranze appare, davvero, una delle tante previsioni-manifesto del disegno di legge approvato dalle Camere, utili a creare false aspettative di rinnovamento istituzionale nell'elettorato che sarà chiamato ad esprimersi in autunno.

3. Può registrarsi, d'altro canto, un'ulteriore novità riguardante l'autonomia regolamentare delle singole assemblee, attraverso la disposizione di cui all'art. 40, terzo comma del disegno di legge in commento: «Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della

¹⁰ V'è chi ritiene che tale eventualità sia remota, dato il prevedibile alto tasso di partecipazione al voto per il Capo dello Stato (v., ad es., E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Plus, 2016, 163), ciò, da un lato, non vale, ad escluderla del tutto; d'altro canto, se si dovesse confermare in futuro l'alto tasso di partecipazione al voto dei grandi elettori, la previsione sarebbe da considerare di scarsa o nulla utilità.

¹¹ Così R. Tarchi, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014.

¹² V., ad es., R. Tarchi, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, cit.; M. Volpi, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in www.federalismi.it, n. 6/2016; A. Pace, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del NO*, Milano, Giuffrè, 2016, 13, 28.

Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi». Da tale confusa disciplina, emerge un nuovo tipo di fonte parlamentare: lo "statuto unico del personale dipendente". Pur se è indubbio che debba trattarsi di un atto bicamerale non legislativo (ma normativo), non è ben chiaro se esso debba essere adottato attraverso il procedimento di approvazione previsto dall'art. 64, primo comma, Cost. ovvero se sia lasciata alla decisione (comune) delle due Assemblee stabilire le relative modalità di approvazione (che potrebbero arrivare a consentire in merito una decisione comune dei rispettivi Uffici di presidenza, similmente a quanto previsto da norme regolamentari vigenti). Del pari, salvo che debbano essere assunte "di comune accordo" non è dato comprendere come dovranno essere definite "le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti".

4. Due ultime sommarie osservazioni, per concludere.

Ancora in tema di autonomia regolamentare, va ricordato che un nuovo comma, inserito nell'art. 63 Cost. (cfr. art. 5 del disegno di legge) imputa al regolamento del Senato l'individuazione dei casi in cui «l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali». La specificazione di tale competenza pare alludere alla possibilità di escludere che Presidenti di Regione, Sindaci ed assessori assumano cariche quali quella di Presidente del Senato o di commissione, e via dicendo¹³. Ciò implicherà, da un lato, che con ogni probabilità a presiedere il Senato sarà uno dei componenti di nomina presidenziale¹⁴ (facendone ancor più scolorire il carattere di camera

¹³ In tal senso, concorda E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., 52.

¹⁴ Al riguardo, nella storia del Senato della Repubblica vi sono almeno tre illustri precedenti, Cesare Merzagora, Amintore Fanfani e Giovanni Spadolini: tutti senatori di nomina presidenziale, ma la seconda camera, com'è tutt'oggi, all'epoca non aveva la funzione di rappresentanza degli interessi territoriali e di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, prevista dal nuovo testo dell'art. 55.

delle autonomie territoriali), pur non potendosi del tutto escludere che tale carica possa essere ricoperta da altri senatori, dall'altro, che le cariche senatoriali saranno ricoperte da persone meno rappresentative di quelle investite di funzioni di governo in ambito territoriale.

Il divieto d'indennità di carica posto per i senatori dal nuovo art. 69 configura una *deminutio* dello *status* di parlamentare e introduce una disparità di trattamento tra senatori (a seconda delle regioni o dei comuni di provenienza) che non potrà non incidere sulla qualità dei lavori del Senato. Mentre, al riguardo, va valutata positivamente, la previsione di mantenere identità di prerogative dei componenti dei due rami del Parlamento per quanto riguarda l'insindacabilità e l'autorizzazione alle limitazioni delle libertà individuali.