



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

## Regolamenti e compromesso parlamentare

di MICHELA MANETTI

**REGOLAMENTI  
E COMPROMESSO PARLAMENTARE**

di *Michela Manetti*  
*Professore ordinario di Diritto costituzionale*  
*Università degli Studi di Siena*

ABSTRACT

ITA

Il saggio esamina il contributo che le stesse Assemblee hanno dato alla propria crisi. Il rifiuto della discussione e del compromesso parlamentare ha portato il Parlamento degli ultimi vent'anni ad ammettere e persino ricercare la supplenza di altri soggetti, come il Governo, il Capo dello Stato e il popolo nell'esercizio del referendum. Tra le misure che potrebbero rivitalizzare la cultura della rappresentanza non sembra incongruo prevedere la compiuta legalizzazione delle attività parlamentari, ammettendo anche il sindacato del giudice costituzionale su ricorso delle minoranze parlamentari.

EN

In the opinion of the Author, the crisis affecting the Italian Parliament is partly due to its own responsibility. During the last twenty years, the Assemblies have been admitting or even seeking a substitution by the Government, by the Head of State, and by the people via referenda. In order to restore the culture of parliamentary discussion and compromise, a new regulation should be adopted, and its enforcement by the Constitutional Court accepted. Drawing on the latest case-law, parliamentary minorities should be admitted to bring an action directly before the Court.

## REGOLAMENTI E COMPROMESSO PARLAMENTARE

di *Michela Manetti*

SOMMARIO: 1. Due errori da evitare; 2. La rinuncia da parte delle Camere all'esercizio delle proprie attribuzioni: 2.1. La supina accettazione dei decreti legge (eterogenei); 2.2. La delega di indirizzo e controllo al Capo dello Stato; 2.3. La delega al popolo; 3. Misure di legalizzazione delle attività parlamentari; 4. Una nuova cultura dell'autonomia parlamentare.

### 1. Due errori da evitare

Il bilancio della politica parlamentare è decisamente in perdita. La sconfitta subita dalla riforma costituzionale ad opera del referendum dello scorso dicembre, per un verso, e la censura che la Corte costituzionale ha ripetutamente inflitto alle leggi elettorali, per l'altro, hanno in modo convergente additato l'inermità dei tentativi di infondere efficienza e coerenza nel sistema maggioritario.

Sinora questi eventi sono stati letti in due modi diversi, entrambi a mio avviso erronei.

Da una parte, si è pensato di poter ripiegare tatticamente sulla riforma dei regolamenti parlamentari. Lo testimonia l'ultimo volume de *Il Filangieri*, dovuto all'impegno di molti e valenti studiosi, dove è risorta la concezione del diritto parlamentare come legge materialmente costituzionale, destinata a prevalere sulle disposizioni della Costituzione scritta e/o ad anticiparne le evoluzioni<sup>1</sup>. In questo caso tuttavia non si tratterebbe tanto di concretizzare un'aspettativa, quanto di imporre nel chiuso delle Aule parlamentari un progetto che nello spazio della deliberazione pubblica è inesorabilmente fallito.

Si comprende la tentazione che l'intervento sul regolamento parlamentare rappresenta, grazie alle plurime esenzioni delle quali tale atto gode, sottratto com'è tanto alla duplice deliberazione delle Camere, quanto all'ostacolo che il *quorum* della maggioranza assoluta trova nel

---

<sup>1</sup> *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016.

referendum costituzionale, quanto infine al sindacato della Corte costituzionale (se non per i suoi “effetti esterni”, ai sensi della più recente giurisprudenza della Corte medesima<sup>2</sup>).

Tuttavia la condizione, che i più avvertiti pongono, di raggiungere una larga intesa sulla prospettata modifica dei regolamenti, in modo da ricreare le condizioni ideali per una riforma di sistema, suona alquanto velleitaria, se si considera che la larga intesa in questione non è mai stata raggiunta nei vent’anni e passa che ci separano dal fatidico referendum del 1993<sup>3</sup>.

In pratica poi alcune delle modifiche regolamentari proposte, e in specie quelle intese a supplire (ad esempio tramite la riserva alla sola Camera della “sostanza” della funzione legislativa) alla mancata *de-minutio* del Senato, sarebbero in contrasto con l’esito del referendum che – se non vado errata – ha avuto come principale obbiettivo ed esito il mantenimento della “perfetta” parità tra le due Assemblee.

Più corretta, in quest’ottica, appare allora la proposta di ricercare l’intesa, e di convergere quindi a larga maggioranza, su un numero limitato di modifiche costituzionali, tra le quali potrebbe ben figurare, a quel punto, un rinvio alla modifica dei regolamenti parlamentari<sup>4</sup>. Rinvio che tuttavia non può essere cieco, ma guidato dalla Costituzione, e accompagnato dalla previsione della sindacabilità del regolamento su istanza di congrue minoranze parlamentari. Su questo profilo tornerò, perché coinvolge un discorso più ampio sulla legalizzazione e se necessario la giurisdizionalizzazione di vicende sinora abbandonate alla sola politica<sup>5</sup>.

È da credere però che tale intesa, per quanto ad oggetto limitato, non potrà raggiungersi sino a quando non verranno demoliti i presupposti culturali o ideologici che hanno dominato negli ultimi vent’anni l’azione di tutte, indistintamente, le forze politiche.

L’altro errore che a mio avviso va evitato sta nel pensare che il referendum costituzionale abbia già demolito quei presupposti, consentendo al parlamentarismo di tornare a produrre frutti virtuosi, tanto sul

---

<sup>2</sup> Sent. n. 120 del 2014.

<sup>3</sup> Cfr. L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Filangieri*, cit., 34 ss.

<sup>4</sup> Cfr. E. CHELI, *Dopo il referendum, per un ritorno alla ragione*, in *IL Mulino.it*, 2 gennaio 2017.

<sup>5</sup> V. *infra*, par. 4.

piano della legislazione ordinaria, quanto su quello delle – eventuali – modifiche costituzionali.

Lasciando sullo sfondo i fenomeni sociali e istituzionali che scoraggiano una simile speranza, mi limiterò ad esaminare che cosa il Parlamento degli ultimi vent'anni ha dimostrato di volere e di saper fare, di volere e saper essere. Se dalla rappresentanza si vuole ripartire, non è sufficiente limitarsi a deplorare le offese che questa ha subito – come molti, *quorum ego*, hanno fatto sinora – : bisogna anche esaminare la resistenza che i soggetti politico-parlamentari hanno scelto, o non hanno scelto, di opporre a quelle offese.

## **2. La rinuncia da parte delle Camere all'esercizio delle proprie attribuzioni**

L'esperienza passata dimostra che assieme al parlamentarismo compromissorio, considerato il peccato capitale della cosiddetta prima Repubblica e anzi della stessa Costituzione, è affondata la cultura stessa della rappresentanza. Da questa progressiva perdita di consapevolezza è discesa la rinuncia delle Assemblee a far uso delle proprie prerogative, cedendole ad altri organi o soggetti.

Senza dimenticare le eccezioni (come i pareri resi dalle Commissioni Bicamerali sul federalismo fiscale e sulla riforma della pubblica amministrazione) vanno ricordati i punti salienti nei quali si è manifestata la disaffezione dei soggetti politico-parlamentari verso l'esercizio dei propri poteri e doveri.

È una elencazione in crescendo, che pur contemplando fenomeni ben noti, riesce a impressionare per la univocità, e la irresistibilità, della *ratio* cui si ispira.

### *2.1 La supina accettazione dei decreti legge (eterogenei)*

La prima tappa è segnata dalla cessione all'Esecutivo della produzione normativa, e quindi dall'accettazione del decreto legge, ma anche di altre fonti formalmente secondarie, come sostituto della legge ordinaria, che le Camere hanno concesso *a prescindere da qualsiasi limite o condizione*.

In particolare, dopo la sentenza della Corte, famosa perché ha sancito la c.d. inemendabilità (in effetti, l'emendabilità limitata) dei decreti legge in Parlamento, al fine di salvaguardare l'omogeneità della legge di conversione, nessuno ha fatto valere il *pendant* che la Corte pur aveva logicamente previsto, ossia la omogeneità, in partenza, del decreto legge<sup>6</sup>.

Si è rinunciato così ad uno strumento che in pratica ostacolerebbe in misura non irrilevante il ricorso ai decreti legge. Per quanto la necessità di adottare un decreto legge per ciascuna delle questioni o materie che attualmente confluiscono in un unico atto porti – in astratto – alla moltiplicazione dei decreti legge, in concreto la capacità delle Camere di esaminarli non è infinita: sicché il Governo, non potendo inondare le Camere (più di quanto già non faccia) di atti del genere, sarebbe costretto a selezionarli.

È evidente inoltre che la richiesta omogeneità impedirebbe di far passare all'interno dello stesso contenitore misure prive dei requisiti costituzionali assieme ad altre che invece li soddisfano, e ostacolerebbe le transazioni opache che avvengono al riguardo all'interno dell'Esecutivo, e tra questo e la sua maggioranza.

Della sentenza della Corte è rimasto insomma in evidenza soltanto il profilo che va a detrimento del potere della rappresentanza, mentre quest'ultima sembra essersi acquietata all'ombra del controllo svolto da altri: dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto legge, e dalla Corte costituzionale in occasione delle eventuali questioni di costituzionalità. Ma non si può, e non si deve, pretendere da questi soggetti che intervengano, laddove manchi – come è mancata – l'attenzione dei diretti interessati.

Fatto sta che i decreti legge manifestamente eterogenei sono ancora più numerosi che in passato: nella scorsa legislatura essi sono passati dal 30 al 49 per cento del totale, e non hanno incontrato opposizione nel Comitato per la legislazione della Camera, che si limita a censura-

---

<sup>6</sup> Sent. n. 22 del 2012, 3.4. del Considerato in diritto: «Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei».

re le c.d. norme intruse (secondo la giurisprudenza costituzionale precedente al 2012), ma non la generale disomogeneità dei decreti legge<sup>7</sup>.

In definitiva, le Camere non hanno neanche cercato di afferrare la ciambella di salvataggio che la Corte aveva lanciato, incoraggiandole a riequilibrare lo strapotere del Governo. Men che meno esse hanno dato seguito all'esplicito monito contenuto nella sentenza 22 del 2012, che le sollecitava a riproporsi come motore della produzione legislativa al di fuori dei binari costrittivi fissati dai decreti legge.

La volontà della Corte di (cercare di) rimettere in auge il principio della discussione parlamentare, quasi a rimarcare la fragilità che affligge i principi costituzionali interessati dall'avvento del maggioritario, si desume d'altronde non da quel solo monito, ma da tutta la giurisprudenza della Corte in tema di decreti legge.

Quando ha iniziato ad operare a tutto tondo in ambiti dai quali in precedenza rifuggiva, siccome riservati alle valutazioni politiche delle Camere: vietando la reiterazione; espungendo le norme c.d. intruse, e infine vietando la totale emendabilità del decreto legge, il giudice costituzionale si è fondato sempre sulla constatazione che il procedimento di conversione *ex art. 77 Cost. non offre tempi e modi adeguati di discussione*, oltre ad essere gravato dall'ipoteca che soggettivamente e oggettivamente lo vincola all'attuazione della politica governativa.

Non a caso tutto ciò ha avuto inizio nel 1996, qualche anno dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria: è allora che la Corte comincia a "vedere" disposizioni costituzionali che prima le risultavano illeggibili, segnalando con ciò che le Camere non esercitano più la loro autonoma valutazione politica, non sono più padrone dei loro procedimenti, e rischiano di diventare strumenti e ostaggi del Governo.

Sulla stessa linea si è posto il Capo dello Stato, quando ha iniziato a rinviare le leggi, e anche le leggi di conversione, per motivi che non si limitavano più al rispetto dell'art. 81 Cost., ma intendevano stimolare lo svolgimento del dibattito su questioni che nel procedimento legislativo erano state trascurate.

---

<sup>7</sup> Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI E G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, 69 ss. Per l'affermazione che «l'eterogeneità è l'essenza della politica attuale» v. W. TOCCI, *Dal tropo al niente della mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, 39.

Invece la prassi parlamentare è andata nel senso opposto: una regola non scritta, attestata inconfutabilmente dalle statistiche, ha imposto di evitare o aggirare la discussione parlamentare e di blindare il contenuto delle decisioni sottoposte al voto: con l'uso della fiducia (anche a garanzia della eterogeneità, e delle transazioni sottese<sup>8</sup>), dei maxiemendamenti, degli emendamenti c.d. premissivi, della ghigliottina se necessario. L'inventiva esercitata al riguardo è stata straordinaria, facendo scorrere fiumi d'inchiostro nei commenti della dottrina, ma conducendo ad un risultato univoco: l'illeggibilità delle discipline adottate e insieme la loro incredibile aleatorietà, delle quali sono le Camere in prima persona – e non il Governo – a portare la piena responsabilità davanti ai cittadini.

## 2.2. *La delega di indirizzo e controllo al Capo dello Stato*

La seconda tappa, evidentemente legata alla prima, è rappresentata dalla delega delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare al Capo dello Stato.

Alla convinzione che il potere del Governo non possa e non debba essere contrastato all'interno delle Camere ha fatto da *pendant* la ricerca o l'ammissione di crescenti ingerenze presidenziali, in anomala sostituzione del ruolo dell'opposizione e delle stesse forze parlamentari di maggioranza.

È vero che ciò rappresenta in certo qual modo una costante del nostro sistema. Ma nel contesto di una cultura istituzionale che in via di principio ha accettato la parzialità, se non la faziosità, dell'indirizzo di maggioranza, e che in via di fatto ha dovuto fare i conti con la sua incertezza e instabilità, l'imparzialità presidenziale è inevitabilmente derogata in forme di indirizzo e controllo politico. (Inutile ricordare come lo stesso giudice costituzionale abbia subito il deleterio influsso di questo approccio, tanto nella sentenza sulla grazia, quanto nella sentenza sulle intercettazioni casuali delle conversazioni presidenziali).

Esemplari al riguardo sono i casi della mozione di sfiducia presentata nel novembre 2010, il voto della quale è stato dilazionato di un

---

<sup>8</sup> Secondo B. CIMINO, S. MORETTINI E G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 73 ss., sono limitatissimi i casi di una legge di conversione di ampiezza superiore ai 40.000 caratteri a stampa che non sia stata approvata con la fiducia.



mese su richiesta di Napolitano, e la formazione del governo Monti, resa possibile in sostanza dal rifiuto dei due poli di accollarsi la responsabilità di misure impopolari, o in alternativa di andare alle elezioni.

Il fatto che lo scioglimento (e il mancato scioglimento) delle Camere si sia atteggiato a potere esclusivamente presidenziale si radica in questa fuga dalle responsabilità, determinata in molti casi dall'unico scopo di non concedere un vantaggio all'avversario.

Sappiamo bene che il Capo dello Stato, nel nostro sistema, non è in grado di imporre alcunché; certo però il suo ruolo rischia di degenerare di fronte a forze che non siano semplicemente “deboli o incerte”, come vorrebbe la tranquillizzante teoria della fisarmonica, ma che nutrono una tale inimicizia reciproca da essere disposte a svenarsi l'un l'altra. Alimentando così le pulsioni populistiche cui la legislatura in corso ha dato voce, all'esito delle quali si può intravedere, secondo la lettura di Antonio Gramsci, la transizione a forme di cesarismo<sup>9</sup>.

### 2.3 La delega al popolo

La terza tappa ha coinciso con la delega di una quota del potere di revisione costituzionale al popolo, nella convinzione che delle riforme costituzionali il Parlamento sia soltanto il parziale artefice e responsabile, in quanto l'ultima parola deve spettare agli elettori. Questa convinzione ha consentito, di fatto, un errore imperdonabile per le Camere, e per ciascun parlamentare, consistente nel far prevalere la politica contingente sulla visione di lungo termine che domina la Costituzione e le sue eventuali revisioni.

Tale errore può essere rimproverato anzitutto alle opposizioni, che peraltro, nei casi delle riforme proposte da Berlusconi e poi da Renzi, vantano a parziale scusante l'irruzione operata dal Governo in materia, al dichiarato scopo di ergersi a *deus ex machina* dell'innovazione istituzionale. Ma più grave ancora è stato l'errore commesso da coloro i quali, pur ritenendo in tutto o in parte squilibrata la legge di revisione proposta dal governo Renzi, e sia pure dopo aver cercato di correggerla nel corso della discussione parlamentare, hanno ritenuto di approvarla.

---

<sup>9</sup> Sia consentito rinviare sul punto a M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir. Annali*, X, 2017, 154 ss.

Sia chiaro: non si tratta di un giudizio politico, e men che meno morale, ma di una valutazione sulla lealtà al proprio ruolo costituzionale, venuta meno, a mio avviso, nell'opera di chi – avendo votato la riforma costituzionale – si è poi esplicitamente pronunciato per il no al referendum. Ma la critica di schizofrenia coinvolge potenzialmente tutti i parlamentari: sia che abbiano accettato di far passare con un voto a maggioranza assoluta la riforma in questione, nella convinzione che il referendum fosse politicamente, se non costituzionalmente, necessario, al fine di validare la riforma stessa tramite l'unzione popolare; sia che – pur condividendo in astratto il contenuto della riforma – abbiano votato contro, nel medesimo intento di lasciare al popolo l'ultima parola.

Con ciò questi ultimi si sono dimostrati d'accordo quanto meno su di un articolo della riforma Renzi-Boschi: quello che appunto intendeva abrogare l'ultimo comma del 138 Cost., convertendo il referendum oppositivo pensato dai Costituenti a tutela delle minoranze in referendum confermativo-plebiscitario, in contrapposizione e in polemica con le funzioni e le responsabilità della rappresentanza. In effetti, a partire dalla svolta del 1993, è stata condivisa da tutta la classe politica l'idea di rendere obbligatorio il referendum sulle leggi costituzionali, e condivisa è stata la disinvoltura con la quale si è sacrificata l'esigenza del compromesso parlamentare sull'altare della “prova di forza” che solo il popolo può dare<sup>10</sup>.

Al riguardo si tratta di sottolineare la deviazione dalla logica costituzionale, e prima ancora dalla logica che sorregge l'istituzione parlamentare.

In punto di diritto, il procedimento parlamentare si basa sull'ostensione di tutti gli argomenti, favorevoli e contrari, che non solo precedono il voto, ma hanno la funzione specifica di prepararlo e di influenzarlo. Da questo punto di vista, anche l'opera di pochi parlamentari, al limite di uno solo, è e va considerata idonea a determinare un esito che sulla base del solo calcolo numerico delle forze in campo apparirebbe inverosimile.

---

<sup>10</sup> Sembra nascere dalle medesime considerazioni il dubbio di M. DOGLIANI, *Rappresentanza Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, 25: se l'esito referendario vada inteso come una delle manifestazioni previste dalla Costituzione, o come una mera prova di forza, nel segno del populismo.

In ogni caso, se si ritiene che sia inutile spendere e rivendicare sino in fondo le proprie ragioni all'interno delle Assemblee; se si ritiene che sia impossibile o sbagliato cercare un compromesso che assicuri larga condivisione al loro interno, si riducono queste ultime non a parziali artefici – come si pretenderebbe – della riforma costituzionale, ma a meri veicoli di una pura e semplice proposta, sulla quale è invocata la decisione (a questo punto tipicamente plebiscitaria) del sovrano.

In altre parole, si attende ancora una volta da un diverso soggetto (dianzi il Capo dello Stato, ora il popolo) il rimedio alla parzialità, se non alla faziosità e aleatorietà, della decisione della maggioranza. Non è questa la logica della Costituzione, che seppure ammette il voto a maggioranza assoluta non lo intende certo né come una manifestazione di arroganza della maggioranza in carica né come una decisione in via di principio delegittimata, in quanto destinata ad essere integrata dal voto popolare. Si ricordi che a norma dell'art. 138 Cost. il referendum è eventuale, e si svolge soltanto se qualcuno dei soggetti legittimati lo richiede.

*En passant* va detto che l'ipotesi del c.d. spacchettamento, sia pure coltivata come estremo rimedio contro l'approvazione della riforma, sottolineava paradossalmente il carattere di mera proposta della legge di revisione, alla quale il popolo sovrano, da vero legislatore, avrebbe dovuto apportare i propri "emendamenti".

Ma come sperare di far valere nello spazio pubblico quelle stesse ragioni che si è rinunciato a sostenere nelle Camere? Come sperare di sottrarre al discredito il Parlamento, nel suo complesso, quando si è tenuta appesa per più di vent'anni l'agenda politica del Paese ad una riforma costituzionale che era intenzione e compito delle Camere approvare, e che non ha mai visto la luce.

### **3. Misure di legalizzazione delle attività parlamentari**

Se non si rimuove la disaffezione, ormai consolidata, che le Assemblee mostrano verso le proprie prerogative, sarà difficile che esse possano riacquistare un ruolo minimamente significativo.

Anche se fosse approvata, o applicata, una legge elettorale proporzionale, ciò non sarebbe sufficiente e anzi forse accentuerebbe – in ca-

so di *mésalliances* post-elettorali invece che pre-elettorali, come è avvenuto negli ultimi vent'anni – la tendenza a proteggere le determinazioni governative dall'influenza dell'Aula, non solo e non tanto nei confronti dell'opposizione, ma della stessa maggioranza che sostiene l'Esecutivo.

Una situazione nella quale le forze politiche cercano di ottenere consensi più o meno sinceri semplicemente boicottando le iniziative altrui, ivi comprese quelle del Governo che dovrebbero sostenere, appare semplicemente senza speranza. Essa rinfocola le posizioni più pessimistiche di chi guardando alla storia della IV repubblica francese auspica l'uscita dal sistema costituzionale verso il semipresidenzialismo.

Una soluzione che ritengo esiziale. Per evitarla gioverebbero (ma non basterebbero, come dirò) alcune riforme regolamentari che da tempo sono state immaginate. Prima fra tutte, quella di ripristinare formalmente l'investitura unitaria dei Presidenti di Assemblea, per rimuovere l'avvenuta cancellazione di un soggetto capace di dar voce all'intera Aula. Tale riforma dovrebbe essere accompagnata da una riduzione delle responsabilità prettamente politiche delle quali sono oggi depositari i Presidenti, in base alla ovvia regola che non si può pretendere l'imparzialità da un organo cui si attribuiscono funzioni politiche.

Tra i meccanismi di razionalizzazione nell'applicazione del regolamento si potrebbe poi contemplare l'intervento obbligatorio della Giunta sulle questioni regolamentari, oppure, come è previsto in Germania, la derogabilità del regolamento a maggioranza dei due terzi, a garanzia delle minoranze. Inoltre sono da auspicare il rafforzamento del Comitato per la legislazione come organo *bipartisan*, da dotare di poteri effettivi in materia di decreti legge e di deleghe legislative; l'inderogabilità dei termini destinati all'esame in sede referente; il divieto dei maxi-emendamenti; infine, una disciplina che sia veramente tale, ossia ponga dei limiti effettivi alla discrezionalità governativa in ordine alla questione di fiducia (che nella sua deriva c.d. tecnica è il vero grande scandalo del nostro diritto parlamentare, del quale però non si parla volentieri)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Fa eccezione C.F. FERRAJOLI. *L'abuso della questione di fiducia*, in *Dir. pubbl.* 2008, 587 ss.

Alcune (solo alcune) di queste misure fanno del resto già parte della proposta di riforma varata dalla Giunta per il regolamento della Camera l'8 gennaio 2014, nella quale viene anche garantita all'opposizione la signoria sulle proprie iniziative legislative, e al Governo la corsia preferenziale in vista dell'approvazione di un numero predeterminato di disegni di legge. L'idea di introdurre questa corsia preferenziale a mia memoria circola da almeno dieci anni, soltanto che col passare del tempo ha visto aumentare progressivamente il numero dei disegni di legge garantiti, che sono attualmente lievitati a 5 per ogni calendario trimestrale o a 3 ove si approvi un calendario bimestrale. Peraltro è indubbio che nessun numero ha senso, se non è imposto contemporaneamente il vincolo dell'omogeneità.

Rimane comunque evidente che queste modifiche, se mai venissero approvate, potrebbero restare lettera morta, come lo sono rimaste tante delle misure introdotte nel 1997 con la riforma Violante, laddove queste andavano a rafforzare i poteri di influenza delle minoranze/opposizioni parlamentari<sup>12</sup>.

Lo stesso scetticismo vale per altre misure riguardanti specificamente le prerogative parlamentari, quali: l'introduzione di una disciplina generale e astratta dei casi nei quali può essere riconosciuta l'immunità per l'esercizio delle funzioni parlamentari, *ex art. 68*, comma 1 Cost.; la previsione di termini e di limiti per il giudizio sui titoli di ammissione e di decadenza dalla carica *ex art. 66 Cost.*; nonché l'introduzione di disincentivi efficaci contro il transfughismo.

Ferma restando la assoluta libertà del mandato, onde il diritto di votare in difformità dal gruppo cui si è aderito dopo l'elezione, è difficile invero ammettere una altrettanto assoluta libertà dell'eletto di aderire ad altri gruppi, o di costituirne di nuovi, con un continuo carosello di etichette che rende illeggibile gli atti parlamentari e inibisce il giudizio di responsabilità spettante agli elettori, tanto durante la legislatura quanto alla sua conclusione<sup>13</sup>.

Il significato dell'art. 67 Cost. non va a mio avviso valutato in astratto, nel raffronto tra un'idea di rappresentanza *bottom-up* anziché

---

<sup>12</sup> Sul fallimento dell'istruttoria in Commissione prevista dalla riforma Violante v. C. F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017.

<sup>13</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Bis in idem. La nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC* n. 1/2017, 6.

*bottom-down*<sup>14</sup>: la riflessione svolta da Mario Dogliani ribadisce opportunamente che entrambi gli aspetti debbono essere presenti<sup>15</sup>. Mi sembra pertanto che una qualche forma di disciplina alle decisioni che gli eletti assumono “dall’alto” possa imporsi a patto di rilegittimarne l’investitura “dal basso”, tramite l’applicazione del metodo democratico alla scelta delle candidature. In una parola, tramite la previsione di candidati della minoranza, selezionati dalle assemblee di partito in base ad un distinto programma o indirizzo d’azione, come già avviene in altri ordinamenti.

La insopprimibile inconciliabilità tra gli indirizzi in questione (con gli abbandoni o le scissioni conseguenti) emergerebbe, in tal caso, nel suo luogo naturale (il partito) e non, a posteriori, in Parlamento, quando appare politicamente arduo dimostrarne l’improvvisa apparizione.

#### **4. Una nuova cultura dell’autonomia parlamentare**

Le misure indicate sono bensì suscettibili di favorire un mutamento culturale nella rappresentanza, ma nessuna è in grado di imporlo, senza il mutare delle convinzioni politiche dominanti. E sarebbe un errore se – per malinteso ossequio alle ragioni del parlamentarismo – tra queste venissero annoverate la teoria e la prassi degli ultimi vent’anni, ma non anche la pretesa di assoluta intangibilità dell’accordo politico-parlamentare che le Camere hanno continuato a rivendicare, pur nel mutare delle stagioni istituzionali.

L’ultimo frutto di questa pretesa è l’assoluta esclusione (da ultimo, nella Giunta per le elezioni del Senato) della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale da parte di organi delle Camere stesse. Un’ipotesi coltivata in passato, ma smentita da una prassi incontrastata, che conferma quanto le Assemblee resistano alla praticabilità di un sindacato avente ad oggetto le loro prerogative – pur sapendo che non possono con ciò sbarrare la strada al sindacato del giudice di Strasburgo, dal quale provengono soluzioni a dir poco imprevedibili, e spesso discutibili con riguardo alla Costituzione italiana (come l’esperienza in materia di autodichia insegna).

---

<sup>14</sup> Secondo l’impostazione di S. CERRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Filangieri*, cit., 142 ss.

<sup>15</sup> M. DOGLIANI, *op. cit.*, 15 ss.

Credo invece che la convenzione di auto-garanzia politica maturata sulla scia del compromesso costituente non sia più sostenibile, e che non lo sarebbe neppure con l'applicazione di un sistema elettorale proporzionale. Troppo diverso è il contesto interno ed esterno, e troppo diversa è la natura dei soggetti politici attuali. Quand'anche si riaprisse la strada del dialogo e del – beninteso – compromesso parlamentare, non sussisterebbe alcuna ragione storica o logica per porre quest'ultimo al di sopra delle regole costituzionali del procedimento legislativo, o al di sopra della esigenza di prevedibilità nell'uso delle prerogative parlamentari.

In verità, tra le molte e insidiose sfide che le forze politiche debbono oggi affrontare, pena il prevalere delle pulsioni populistiche, rientra non solo quella di restaurare le funzioni della rappresentanza e le virtù della mediazione politica, ma anche di esercitare queste ultime in campo aperto, esponendole – per quanto gli competa – all'intervento del giudice costituzionale.

L'esperienza successiva al 1996 ha in effetti dimostrato che il monito espresso nella sentenza sui parlamentari pianisti è stato vano, nonostante risulti forse il più citato, da destra e da sinistra, nella storia del diritto parlamentare italiano<sup>16</sup>. Non è stato conducente sottrarre esplicitamente al dominio della legalità tutto quanto avviene all'interno delle Camere, richiamandole alla pur indubbia responsabilità di avvalorare la propria legittimazione nel sistema.

Ma neppure è stato conducente, a mio avviso, l'*exploit* segnato dalla Corte con le sentenze che hanno colpito a stretto giro ben due leggi elettorali. Al di là del merito, queste pronunzie sembrano ispirate all'idea – nata nel 1993 da un'emergenza istituzionale più o meno autentica – che le uniche risorse per il funzionamento del sistema siano il giudice costituzionale e il Capo dello Stato.

Si tratta dunque di tenere a distanza gli opposti precedenti, individuando nell'ampio territorio che li separa spazi di sindacato non invasivi dell'autonomia della politica.

Il punto di partenza può essere rappresentato dall'esperienza della prima legislatura repubblicana, quando le opposizioni lamentarono la violazione delle più elementari regole di votazione durante l'approvazione della c.d. legge truffa, chiedendo al Capo dello Stato di non promulgarla. La Corte non era ancora stata istituita; ma una volta

---

<sup>16</sup> Sent. n. 379 del 1996.

nata, colse la prima occasione per precisare che il suo sindacato non poteva arrestarsi di fronte agli *interna corporis* – in palese rottura con la tradizione, ma anche in chiara polemica con il Capo dello Stato, che a suo tempo non aveva accolto la richiesta dell’opposizione adducendo appunto l’insindacabilità degli *interna corporis* –<sup>17</sup>.

Questa strategia della Corte, accantonata con la caduta del maggioritarismo degasperiano, merita di essere ripresa e razionalizzata nel contesto odierno, agganciando preferibilmente il sindacato sul procedimento legislativo alle questioni di costituzionalità insorte nelle Camere, piuttosto che a quelle pur sollevabili dai tribunali.

Non è inutile ricordare, al riguardo, che per Hans Kelsen il potere di ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale rappresentava innanzi tutto un’arma a disposizione delle minoranze per costringere la maggioranza al compromesso. In verità, ciò che le minoranze debbono poter chiedere non è il rovesciamento dei rapporti di forza, ma il rispetto del principio della discussione e della libertà del voto che ne consegue, nel quale risiede l’essenza del parlamentarismo. Chi pensasse che tale principio sia vuota forma dovrebbe chiedersi perché si facciano quotidianamente tanti sforzi per aggirarlo.

Si dirà che il ricorso delle minoranze alla Corte è un’idea propugnata in varie sedi da molto tempo, che non è mai riuscita ciò nonostante ad imporsi. Eppure oggi sembrano addensarsi nell’ordinamento alcuni sintomi che potrebbero propiziarla.

Innanzitutto, la sentenza n. 120 del 2014, nella quale la Corte postula l’osservanza, da parte del regolamento parlamentare, non solo dei diritti inviolabili, ma anche dei principi inderogabili posti dalla Costituzione, ha (forse involontariamente<sup>18</sup>) gettato le basi teoriche per il tipo di sindacato che ritengo auspicabile.

In secondo luogo, di recente si è avuto il primo caso di conflitto promosso da parlamentari in ordine al procedimento seguito per l’approvazione di una legge. E la Corte ne ha bensì negato l’ammissibilità, ma ha lasciato aperta la strada a censure che si basino, anziché sulla violazione delle norme regolamentari (lamentata nel ca-

---

<sup>17</sup>Sent. n. 9 del 1959.

<sup>18</sup>In tal senso la lettura di A. MANZELLA, *Post-scriptum*, in *Il Filangieri*, cit., 330, che vede nella sindacabilità dell’autodichia, in quanto materia estranea a quella tipicamente regolamentare, una conferma, *a contrario*, della “zona franca” rappresentata dai regolamenti parlamentari e dall’ambito di attività che essi coprono.



so *de quo*), sulla violazione delle norme costituzionali relative al procedimento legislativo (ord. n. 149 del 2016).

É quest'ultimo il punto che va sottolineato. Il timore di un'ingerenza giurisdizionale nelle questioni politico-parlamentari in effetti deriva dalla radicata idea che i membri delle Camere possano chiamare la Corte a dirimere questioni di applicazione del regolamento, oltre che della Costituzione. Ma la consequenzialità tra il sindacato sugli atti parlamentari e l'utilizzo a tal fine – accanto alle disposizioni costituzionali – del parametro regolamentare non è per nulla scontata. Già la più antica dottrina costituzionalistica, rappresentata da Crisafulli, Martines, e Pizzorusso, pur ritenendo ammissibile e doveroso il primo, poneva molte e diverse cautele al secondo, intuendo il rischio che il parametro regolamentare si sovrapponesse, indebolendolo, al parametro costituzionale.

Il ricorso delle minoranze parlamentari, che sono testimoni dell'interpretazione ricevuta dalla Costituzione in ogni atto, prassi o norma regolamentare delle Assemblee, sembra consigliabile anche per evitare questo rischio. In ogni caso esso appare preferibile sia perché condiziona l'intervento della Corte alla decisione di coloro che appaiono le vittime dirette e immediate della (supposta) interpretazione incostituzionale, sia perché può avvenire nell'immediatezza del prodursi del vizio, a differenza di una questione di legittimità costituzionale rimessa alla ardua conoscenza degli atti parlamentari, e sollevata inevitabilmente a distanza di tempo dall'approvazione della legge viziata.

A chi ricorda i dubbi e le polemiche suscitati dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 37 del 2015 – tanto con riguardo alla ammissibilità delle questioni, quanto agli effetti nel tempo della dichiarata incostituzionalità – non può sfuggire che sarebbe stata mille volte preferibile una pronuncia derivante dal conflitto di attribuzione promosso tempestivamente dalle minoranze/opposizioni contro specifici atti del procedimento legislativo. E altrettanto può valere per la nuova legge elettorale che le Camere dovessero in futuro approvare.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)