

Elezioni di componenti di collegi e riforme del regolamento della Camera dei deputati: primi spunti di riflessione*

di Piero Gambale

(8 gennaio 2015)

Nell'ambito dell'ampia ed organica ipotesi di riforma del regolamento della Camera dei deputati predisposta dal gruppo di lavoro incaricato dalla Presidenza, la cui discussione di carattere generale in seno alla Giunta per il regolamento si è svolta e conclusa nelle settimane scorse, dandosi seguito alla fase di presentazione delle proposte emendative (ved. seduta del 14 ottobre 2014 della Giunta per regolamento, con i relativi allegati) , compare una proposta volta a introdurre *ex novo* una disciplina dell' "istruttoria in vista di elezioni di competenza della Camera" (art.56-*bis*), misura inserita nel più ampio contesto delle modifiche presentate in tema di attività di indirizzo e controllo, conoscitiva e di monitoraggio delle politiche pubbliche (v. sul punto E. GRIGLIO, *La revisione del Regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *Osservatoriosullefonti.it*. n.1/2014) .

Si tratta di una disciplina che, ad una prima disamina, presenta taluni elementi di continuità rispetto alla più recente evoluzione delle procedure in tema di intervento del Parlamento in occasione di nomine effettuate dal Governo, riprendendo, ad esempio, la possibilità di audire in Commissione i soggetti candidati alla elezione (cfr. il comma 3 dell'articolo 56-*bis*); d'altra parte, essa evidenzia alcuni profili fortemente innovativi e destinati a porre questioni inedite, dal momento che l'ambito oggettivo d'applicazione della nuova disciplina si riferisce espressamente alle "elezioni di membri di collegi per le quali le leggi ne attribuiscono la competenza alle Camere" e non fa invece riferimento né a procedimenti di designazione a carattere non elettivo, ad esempio le nomine la cui titolarità spetti ad altri soggetti, né a procedimenti di designazione a prevalente carattere parlamentare, quali quelli che chiamano in causa articolazioni delle Camere diverse dal *plenum* come la Presidenza d'Assemblea o le singole Commissioni parlamentari.

In ogni caso, anche per il solo profilo qui preso in esame, emerge evidentemente la necessità di fornire di adeguate garanzie procedurali nel suo complesso l'esercizio, da parte del Parlamento, di una prerogativa che, con espressione che in realtà può ricomprendere fattispecie diverse tra loro, è stata definita come una sorta di vero e proprio *parliamentary appointing power* (v. C. PINELLI, *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enc. Del diritto*, Agg. I, Milano 1997, pp. 200-221).

* Scritto sottoposto a *referee*.

Come detto, l'ipotesi di riforma prospettata intende mettere a punto una procedura che consenta, in occasione di elezioni di cariche di competenza del Parlamento, un vaglio effettivo da parte di quest'ultimo sulle indicazioni nominative pervenute.

Prima di entrare nel dettaglio della procedura prevista, occorre ricordare che il coinvolgimento delle assemblee rappresentative nei meccanismi di designazione di carattere *elettivo* appare tratto caratteristico del costituzionalismo del Novecento – l'unica funzione "elettorale" dei parlamenti ottocenteschi essendo, secondo la tradizionale classificazione di Bagehot, quella legata alla individuazione del Premier - ed evidenzia, nei suoi tratti evolutivi, distinte *rationes*.

Guardando all'Italia, ad esempio, può dirsi che, in un primo momento, tale intervento, previsto a livello costituzionale, miri ad integrare, nei procedimenti di composizione di altri organi costituzionali o a rilevanza costituzionale – quali la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura – quell'elemento di collegamento con la rappresentanza politico-parlamentare che si affianca a quello della legittimazione tecnica (espressa dalla elezione dei giudici da parte delle supreme magistrature); successivamente, il coinvolgimento del Parlamento è andato progressivamente assumendo un significato di garanzia, attraverso la previsione, anche da parte del legislatore ordinario, di veri e propri poteri di nomina (alle Presidenze) o di elezione (al *plenum*) "esterni" all'ordinamento parlamentare, rappresentati - solo per citarne alcuni - ora dalla scelta di designare i componenti di organi di autogoverno di alcune giurisdizioni (come quella amministrativa o della Corte dei conti) ora da quella di eleggere organismi di controllo sulla gestione di risorse pubbliche (come nel caso dei finanziamenti ai partiti politici) o, infine, da quella di eleggere i componenti di alcune *Authorities*, sino, da ultimo, alla nomina dei membri dell'Ufficio parlamentare di bilancio, previsto dalla legge di riforma costituzionale dell'articolo 81.

Occorre inoltre aggiungere che sulla necessità di rendere sempre più efficaci le garanzie procedurali ha influito anche il passaggio dal regime proporzionalistico a quello prevalentemente maggioritario che ha operato almeno sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014: nel primo caso, infatti, era l'accordo tra i partiti ad assicurare che il profilo garantistico delle procedure operasse, anche se – ed era sempre un limite – esclusivamente nei riguardi delle forze politiche; con l'avvento della dinamica maggioritaria e bipolare della forma di governo, è apparsa ancor più lampante l'esigenza di corredare

l'intervento del Parlamento in tale ambito di quelle garanzie procedimentali in grado di far rientrare l'esercizio della prerogativa in un'area che si potrebbe definire *countermajoritarian* e di tutela nei riguardi delle opposizioni. Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge elettorale parlamentare (l. n. 270 del 2005) operata dal giudice costituzionale, non è ovviamente possibile prevedere, in assenza di una costante prassi applicativa, quali potrebbero essere gli effetti sulla materia in oggetto e, più in generale, sul sistema partitico e sulla forma di governo derivanti da una possibile applicazione (eventualità che appare anche improbabile in considerazione della possibile approvazione del c.d. *Italicum*, a sua volta un sistema elettorale che opererebbe secondo uno schema "maggioritario") del sistema elettorale lasciato in vigore: ciò che può sicuramente dirsi che esso ripartirebbe i seggi secondo un criterio proporzionale corretto "(soltanto)" dalle soglie fissate per l'accesso alla ripartizione dei seggi (in dottrina v. tra gli altri, A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)* e G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n.270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *forumdiquadernicostituzionali.it*; per i possibili effetti sulle legislazioni elettorali regionali, v. M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n.1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini*, post "porcellum", in *Le Regioni*, n. 3/2014).

La disciplina fissata dall'art. 56-*bis* razionalizza la recente prassi registratasi presso la Camera con riferimento ad elezioni di competenza di questo ramo del Parlamento (ma anche presso il Senato) rispetto alle quali erano emerse, in modo particolarmente evidente (v. G. MONTEDORO, *Sono sindacabili o tutte politiche le nomine delle autorità amministrative indipendenti?*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2012), forti esigenze di trasparenza e di accurato vaglio delle indicazioni nominative pervenute.

La soluzione prospettata individua nelle commissioni parlamentari permanenti competenti per materia le sedi nelle quali si svolge la fase istruttoria delle elezioni di competenza della Camera.

- A) *Modalità dell'istruttoria e tempistica*. Sette giorni prima dell'elezione, la Presidenza trasmette alla Commissione competente per materia le indicazioni nominative pervenute con annessi i relativi *curricula*. Vi è dunque un preliminare *screening* da parte della Presidenza che, se verrà confermata la prassi sino ad ora sperimentata, si incentrerà sull'attività dell'Ufficio di

Presidenza, che dovrebbe limitarsi ad una mera certificazione dei requisiti stabiliti per l'elezione, dichiarando irricevibili quelli sprovvisti di tali requisiti.

B) *Forme di pubblicità e di attività conoscitiva.* Si prevede poi la pubblicazione sul sito *Internet* della Camera dei nominativi e dei relativi *curricula* (come già sperimentato in via di prassi in occasione delle elezioni dei componenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e del Garante per la protezione dei dati personali, svoltesi il 6 giugno 2012, e per l'elezione suppletiva di un membro dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni svoltasi il 14 novembre 2013), nonché la possibilità che la Commissione decida di procedere all'audizione di alcuni candidati. Tale previsione rientra nel più generale potenziamento dello strumento dell'audizione previsto dalle riforme in esame e, nel caso in esame, esso si configura anche quale strumento conoscitivo a disposizione dell'opposizione, potendovi ricorrere un quinto dei componenti della Commissione.

C) *Esito del procedimento istruttorio in Commissione e votazione in Assemblea.* Il lavoro istruttorio della Commissione parlamentare competente si conclude con una relazione nella quale viene dato conto dell'esame svolto in sede all'organo parlamentare, con particolare riferimento ai seguenti profili: l'idoneità a ricoprire la carica e l'assenza di cause di conflitti d'interessi. La relazione è poi trasmessa alla Presidenza della Camera entro i due giorni antecedenti lo svolgimento dell'elezione ed è pubblicata in allegato all'ordine del giorno della seduta.

Questo atipico lavoro istruttorio della Commissione competente per materia, pur restando piena la titolarità del potere di elezione in capo all'Assemblea costituita in seggio elettorale, può in qualche modo interferire sui tempi di esercizio dello stesso, secondo quanto dispone il comma 5 dell'articolo 56-*bis*, dove si prevede che la Commissione possa chiedere al Presidente della Camera, ove ciò si renda necessario per concludere l'istruttoria, il rinvio dell'elezione per una sola volta e per non più di una settimana.

L'inedito ruolo referente/istruttorio che con la disposizione di riforma del regolamento della Camera si configura presenta diversi profili di interesse e solleva, sotto il profilo costituzionale, qualche perplessità. Sotto il primo profilo, la riforma rappresenta il tentativo di applicare alle elezioni di componenti di collegi di competenza della Camera il modello di intervento parlamentare (e le sue più recenti evoluzioni) previsto per le nomine effettuate dal Governo, al fine di rendere maggiormente responsabili le forze politiche al momento

della scelta e mettere i cittadini nelle condizioni di valutare tale scelta (v. da ultimo, sul punto, il parere adottato dalla Giunta per il regolamento della Camera nella seduta del 26 giugno 2013).

Sotto il secondo profilo, è chiaro che tale modello può essere forse più utile per le elezioni di componenti di collegi, quali le *Authorities*, rispetto alle quali gli esiti di un'istruttoria tecnica sui candidati può rendere il voto dell'Assemblea più "informato" e, con ogni probabilità, avere anche un'incidenza in chiave deflattiva sui possibili contenziosi che possono instaurarsi davanti agli organi della giurisdizione in ordine alla legittimità degli atti di nomina. Diverso e più problematico appare il discorso per quanto riguarda le elezioni di competenza della Camera riguardanti altri organi costituzionali o a rilevanza costituzionale per le quali la stessa Carta costituzionale fissa i relativi requisiti, come accade per i giudici costituzionali o i componenti del Consiglio superiore della magistratura o, in estrema analisi, per lo stesso Presidente della Repubblica. Per tali elezioni, lo stesso legislatore costituzionale ha fissato sì alcuni requisiti ma, evidentemente, per la loro certificazione non si è mai sino ad ora posto il tema di un'approfondita attività istruttoria. forse nella consapevolezza che essa finiva in qualche modo per limitare o la piena discrezionalità politica dell'elezione (nel caso del Presidente della Repubblica) o la pienezza della prerogativa della c.d. "verifica dei poteri" (nel caso della Corte costituzionale o del Csm).

Attività istruttoria con ogni probabilità necessaria, come invece il recente "caso Bene" sembra evidenziare: ci si riferisce, in particolare alla recente vicenda dell'elezione parlamentare di un componente del Consiglio Superiore della Magistratura (v. Parlamento in seduta comune, 15 settembre 2014), la professoressa Teresa Bene, sprovvista dei requisiti di eleggibilità e per tale ragione dichiarata decaduta dal CSM, con voto unanime, in sede di verifica dei titoli.

Ciò che sembra in ogni caso utile segnalare è che la prospettiva di riforma indicata va nel senso di razionalizzare l'esercizio di quell'*appointing power* che diviene negli ultimi decenni sempre più rilevante tra le funzioni parlamentari di carattere non legislativo. In secondo luogo, la riforma regolamentare in esame potrebbe rappresentare lo spunto per riprendere, sul piano costituzionale, il tentativo di attribuire ad un solo ramo del Parlamento il potere in questione, unitamente al controllo sulle nomine effettuate dal Governo, come si auspicava, individuando nello specifico la competenza del Senato, nell'ambito del progetto di riforma della parte II della Costituzione predisposto dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali c.d. "D'Alema" (A.C. 3931, spec. articolo 109). In tal senso, alcuni elementi che dovrebbero caratterizzare, sotto il profilo

strutturale e funzionale, il nuovo Senato, così come si va delineando nell'ambito del percorso parlamentare del disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 – ci si riferisce essenzialmente al fatto di non essere il “nuovo” Senato della Repubblica inserito nel circuito fiduciario – potrebbero, corredati da un adeguato apporto istruttorio da svolgersi prevedendo nei regolamenti parlamentari la possibilità di vere e proprie *hearings* dei candidati – fare del Senato quel *pouvoir neutre* di nomina che forse manca sino ad ora nel nostro ordinamento costituzionale.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali