

La Corte costituzionale malgascia si
pronuncia in via preventiva sulle
modifiche al regolamento
dell'Assemblea nazionale



La Corte costituzionale malgascia si pronuncia in via preventiva sulle modifiche al regolamento dell'Assemblea nazionale*

Nota a [Décision n°16-HCC/D3 du 05 septembre 2019 Relative au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.](#)

Con *Décision n. 16-HCC* del 5 settembre 2019, l'Alta Corte costituzionale del Madagascar si è pronunciata sulla conformità a Costituzione della *Résolution n. 01-2019/R*, contenente modifiche all'*Arrêté n. 67-AN/P* che disciplina il regolamento interno della camera bassa malgascia¹.

La Corte è stata adita dal Presidente della Repubblica, nell'ambito del controllo di costituzionalità *a priori* obbligatorio sul regolamento interno di ognuna delle due Camere, previsto dall'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione².

È appena il caso di ricordare il ruolo cruciale che ha rivestito la *Haute Cour Constitutionnelle* (HCC) nella transizione democratica del Paese e, conseguentemente, nella definizione delle dinamiche istituzionali e della forma di governo³. Ad essa sono riconosciute ampie ed importanti funzioni dalla Costituzione del 2010 che, all'articolo 117, prevede un controllo obbligatorio sulle leggi organiche, le leggi e le ordinanze prima della loro entrata in vigore. L'articolo 118 disciplina poi i casi di controllo facoltativo, sancendo che «il presidente di un'istituzione o un quarto dei membri di una delle due Assemblée parlamentari o gli organi degli enti locali o l'*Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de droit* possono sottoporre alla Corte costituzionale [...] qualsiasi testo di valore legislativo o regolamentare, oltre che tutte le questioni concernenti materie di competenza della Corte». Ai sensi dei commi 2 e 3 dello stesso articolo, è previsto che un giudice comune possa rimettere una questione dinanzi al Giudice delle leggi quando, in corso di

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ Arrêté n. 67-AN/P portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale, interamente consultabile all'indirizzo web <https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2019/08/REGLEMENT-INTERIEUR-AN.pdf>.

² Art. 117, comma 4: «Le règlement intérieur de chaque Assemblée est soumis au contrôle de constitutionnalité avant sa mise en application. Une disposition jugée inconstitutionnelle ne peut être appliquée».

³ Si veda G. MILANI, *A quoi sert la Constitution Malgache ? Les défis pour l'édification d'une Constitution effective et efficace à Madagascar*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 3, 2018.

processo, una parte sollevi eccezione di incostituzionalità o ritenga una disposizione legislativa o regolamentare lesiva dei suoi diritti costituzionalmente garantiti. La Corte dispone poi di competenze consultive, nonché di decisione in materia di contenzioso elettorale e di conflitti tra i poteri dello Stato.

Nel caso in commento, la Corte è stata chiamata a controllare la legittimità costituzionale di una *Résolution* del gennaio 2019, che ha modificato il regolamento dell'Assemblea Nazionale contenuto nell'*Arrêté n. 67-AN/P*. Quest'ultimo era già stato sottoposto al vaglio della Corte la quale, con Decisione n. 07-HCC/D3 del 2 maggio 2014, ne aveva affermato la conformità alla Legge fondamentale⁴. In riferimento all'intervento di modifica, i nodi problematici erano essenzialmente tre; un primo punto relativo agli articoli da 21 a 24 della *Résolution n. 01-2019/R*, un secondo concernente il primo comma dell'articolo 181 ed un terzo riguardante l'articolo 212.

Gli articoli da 21 a 24 della *Résolution* prevedono la possibilità per ciascun deputato di essere affiancato da cinque assistenti parlamentari e due consiglieri. Si tratta di un tema molto caro all'assemblea legislativa, i cui componenti hanno sovente lamentato un'eccessiva disomogeneità di trattamento tra loro e i membri del governo. L'intervento si è mosso nel quadro dell'articolo 79 della Costituzione, ai sensi del quale «le regole relative al funzionamento dell'Assemblea nazionale sono fissate nei loro principi generali da una legge organica e nelle loro modalità dal suo regolamento interno». Nell'esaminare la questione, i giudici affermano in maniera chiara che «l'Assemblea è sovrana per quanto riguarda la sua organizzazione interna». Subito dopo, viene però sostenuto che si tratta di un potere limitato, nel senso che suddetta autonomia deve muoversi nella cornice dei principi costituzionali che vincolano l'attività del Parlamento. In particolare, viene fatto riferimento al principio di *bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques*, esplicitamente affermato sia nel Preambolo della Carta fondamentale che nella *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*⁵. Viene altresì citato l'articolo 39 della Costituzione, ai sensi del quale «lo Stato [...] organizza l'amministrazione al fine di evitare qualunque atto di spreco [...]». Al punto 8 della decisione viene a tal proposito sancito che l'amministrazione parlamentare rientra appieno nel concetto di “amministrazione” della disposizione sopra citata, sì da far ricadere il rispetto dell'imperativo costituzionale

⁴ La decisione è consultabile all'indirizzo web <http://www.hcc.gov.mg/decisions/d3/decision-n-07-hccd3-du-2-mai-2014-concernant-un-arrete-portant-reglement-interieur-de-lassemblee-nationale/>.

⁵ *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, art. 2 : «La présente Charte a pour objectifs de : [...] 6. Instaurer, renforcer, et consolider la bonne gouvernance par la promotion de la pratique et de la culture démocratiques, l'édification et le renforcement des institutions de gouvernance et l'inculcation du pluralisme et de la tolérance politiques». Art. 12 : «Les Etats parties s'engagent à mettre en œuvre des programmes et à entreprendre des activités visant à promouvoir des principes et pratiques démocratiques ainsi qu'à consolider la culture de la démocratie et de la paix. A ces fins, les Etats parties doivent : 1. Promouvoir la bonne gouvernance, notamment par la transparence et l'obligation de rendre compte de l'administration. [...]».

di corretta gestione delle risorse pubbliche sull'organo legislativo. Dunque, nell'argomentare la sua decisione, la Corte anzitutto ribadisce il potere del Parlamento di gestire autonomamente la propria organizzazione interna ma, immediatamente dopo, ricorda come ciò debba avvenire nel rispetto della cornice costituzionale e, conseguentemente, in armonia col principio di corretta gestione delle spese dello Stato. Per questo, essa statuisce la conformità a Costituzione degli articoli da 21 a 24 del testo sottopostogli, «sotto riserva dei considerando 7 e 8», vale a dire a condizione che siano rispettati i vincoli di cui si è detto.

In relazione al secondo punto problematico, l'articolo 181 della *Résolution* concerne le commissioni parlamentari d'inchiesta le quali, come esplicitato dall'articolo 102 della Costituzione, rientrano tra gli strumenti a disposizione dell'assemblea legislativa per esperire la sua funzione di controllo sull'azione dell'esecutivo⁶ (assieme alle interrogazioni, orali o scritte, e alle interpellanze)⁷. Le commissioni d'inchiesta sono disciplinate nel dettaglio dalla *Ordonnance n. 2004-001 portant loi organique fixant les règles relatives au fonctionnement de l'Assemblée nationale*⁸, che ne fissa lo scopo nel raccogliere informazioni su fatti determinati relativi alla gestione dei servizi pubblici o delle imprese nazionali, per poi sottoporre le proprie conclusioni alla plenaria dell'aula⁹. Ai sensi della medesima *Ordonnance*, il compito di queste commissioni termina proprio al momento del deposito del proprio rapporto conclusivo all'Assemblea e, al massimo, allo scadere di un termine di sei mesi che decorre dall'adozione della risoluzione che ne ha previsto la creazione. L'articolo 181 della *Résolution* oggetto del controllo di costituzionalità prevede che «allo scadere del termine di sei mesi, se la commissione non ha depositato il suo rapporto, il suo presidente rimette al Presidente dell'Assemblea nazionale i documenti in suo possesso». La disposizione contempla dunque la possibilità che la commissione d'inchiesta termini il suo lavoro senza aver prodotto un documento finale di resoconto. Secondo la Corte costituzionale l'*Ordonnance n. 2004-001* non ammette questa possibilità ma, al contrario, impone che l'operato della commissione si finalizzi sempre nella redazione di un rapporto. Ravvisando un

⁶ Art. 68 Costituzione: « Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Il vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques».

⁷ Art. 102 Costituzione: « Les moyens d'information du Parlement à l'égard de l'action gouvernementale sont la question orale, la question écrite, l'interpellation, et la commission d'enquête. Une séance par quinzaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 76, est réservée aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Trois jours de séance par mois sont réservés à un ordre du jour arrêté par chaque Assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'Assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires».

⁸ Come si è detto, ai sensi dell'articolo 79 della Costituzione «le regole relative al funzionamento dell'Assemblea nazionale sono fissate nei loro principi generali da una legge organica e nelle loro modalità dal suo regolamento interno».

⁹ Articolo 32 della citata ordinanza.

conflitto tra la *Résolution* del 2019 e l'*Ordonnance* del 2004, il giudice delle Leggi pone la questione sul piano della gerarchia delle fonti ed afferma che «la conformità a Costituzione dei regolamenti delle assemblee parlamentari deve essere valutata tanto nei confronti della Costituzione stessa quanto delle leggi organiche previste da questa, così come delle misure legislative prese per la sua applicazione»¹⁰. Ne deriva che le previsioni contenute nel regolamento dell'Assemblea nazionale non possono confliggere con quanto sancito nell'ordinanza n. 2004-001. Per questo motivo, viene dichiarata la non conformità a Costituzione dell'articolo 181, primo comma, della *Résolution n. 01-2019/R*. L'incostituzionalità, lo ribadiamo ancora una volta, non deriva in questo caso da una violazione diretta di una norma costituzionale, ma dal mancato rispetto di un atto legislativo emanato in applicazione della Carta fondamentale. L'articolo in commento non potrà figurare nel testo della *Résolution* che entrerà in vigore.

Venendo alla terza e ultima questione, l'articolo 212 dell'atto rimesso alla Corte prevede che, tra le altre prerogative, i deputati beneficino di un passaporto diplomatico. Come messo in luce dai giudici stessi, il punto era già stato affrontato nella citata Decisione n. 07-HCC/D3 del 2 maggio 2014 sul regolamento dell'Assemblea nazionale; in quell'occasione, la Corte aveva chiaramente affermato che la disciplina delle modalità di rilascio del passaporto diplomatico è di competenza regolamentare, dunque dell'esecutivo. Viene sottolineato che suddetta regolamentazione deve comunque essere sottoposta alle regole in materia di relazioni internazionali e agli usi diplomatici applicabili a tutti gli Stati, allo scopo di evitare eventuali usi abusivi del documento in questione. Nello specifico, il passaporto diplomatico è rilasciato in Madagascar dal Ministero degli affari esteri, che fissa anche le modalità e i requisiti per l'ottenimento. Poco dopo la pubblicazione della sentenza in commento, il Ministero ha diffuso un comunicato sulla questione¹¹ allo scopo di ricordare che la disciplina concernente il passaporto diplomatico è contenuta nel Decreto n. 2019-078 del 7 febbraio 2019 il quale, all'articolo 2, prevede che questo sia «destinato ai soggetti che esercitino le Alte funzioni dello Stato della Repubblica di Madagascar, espressamente elencati nel presente decreto, e ai funzionari di carriera diplomatica e consolare della Repubblica di Madagascar, fintanto che essi siano in attività di servizio o che si rechino all'estero per conto del governo malgascio». Secondo il Decreto appena citato, i membri del Parlamento rientrano tra i soggetti che beneficiano del passaporto diplomatico¹². Alla luce di quanto appena esposto, la Corte dichiara che l'articolo 212 della *Résolution n. 01-2019/R* è conforme a Costituzione, affidando dunque all'esecutivo il compito di decidere sul rilascio di questo tipo di

¹⁰ Décision n. 16-HCC, considerando n. 5.

¹¹ Il comunicato è disponibile sul sito internet del ministero, all'indirizzo web <https://www.diplomatie.gov.mg/index.php?fr/categorie2/actualites/page4>.

¹² L'intero elenco dei soggetti beneficiari è disponibile al link di cui sopra (nota 11).



documento ai membri delle aule legislative, ma al contempo indirizza al governo un monito concernente il rispetto delle regole diplomatiche e relative alle relazioni internazionali con gli altri Stati nell'esercizio del suo potere.

valentina carlino