

Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"?
A proposito della giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione

di Guido Rivosecchi *

(14 aprile 2004)

1. La chiosa del Presidente della Camera Casini ad un richiamo al regolamento sollevato da taluni esponenti di gruppi parlamentari di opposizione di fronte all'ennesima assenza del Presidente del Consiglio alla seduta dedicata alle interrogazioni a risposta immediata (v. seduta della Camera dei deputati del 24 marzo 2004, in www.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed444/s110.htm) suggerisce alcune riflessioni in ordine alla tormentata vicenda di un istituto del diritto parlamentare (il c.d. Premier question time) che costituisce uno dei pochi profili caratterizzanti di quell'abbozzato statuto dell'opposizione che le più recenti riforme dei regolamenti parlamentari hanno tentato di delineare nel faticoso (e incompiuto) processo di adeguamento dell'ordinamento al principio maggioritario.

La vicenda in commento consente poi di tornare sul ruolo del Presidente di Assemblea come garante del regolamento e sull'annosa questione relativa alla giustiziabilità delle norme regolamentari a rilevanza esterna. Tenterò infatti di dimostrare che il mancato rispetto di una norma regolamentare che prevede la partecipazione del Presidente del Consiglio alle sedute dedicate al sindacato ispettivo potrebbe configurarsi come violazione dell'art. 64, quarto comma, Cost., laddove impone ai membri del Governo, se richiesti, l'obbligo di assistere alle sedute.

2. Modificando la disciplina delle interrogazioni a risposta immediata (c.d. question time), la riforma del regolamento della Camera del 1997 ha previsto il rafforzamento del confronto diretto tra interrogante e rappresentante del Governo nella forma del "botta e risposta": alla illustrazione diretta della questione da parte dell'interrogante (un minuto), segue la risposta del rappresentante del Governo (tre minuti), quindi la replica dell'interrogante (due minuti) (art. 135-bis, comma 4, r.C.).

Su espressa richiesta dell'allora opposizione (relatore Paolo Armaroli), è stato poi riformulato il comma 1 dell'art. 135-bis r.C., prevedendo, nell'ambito di ciascun calendario dei lavori, che sia assicurato per due volte l'intervento del Presidente o del Vicepresidente del Consiglio dei ministri con riferimento alle interrogazioni concernenti i poteri di direzione, indirizzo e coordinamento ex art. 95, primo comma, Cost., ed introducendo così, sul modello della prassi parlamentare britannica, il Premier question time. In senso analogo muove anche la successiva riforma del regolamento del Senato, deliberata nel 1999, che introduce, nel quadro di una più ampia riforma degli strumenti del sindacato ispettivo, lo stesso istituto, sia pure con maggiore flessibilità procedurale e senza definire espressamente il potenziale "raggio di azione" dell'interrogante rispetto all'ambito di competenza del Presidente del Consiglio (art. 151-bis, comma 2, r.S.).

La finalità del Premier question time risponde alla necessità di rafforzare il controllo parlamentare a fronte della recente tendenza alla valorizzazione della posizione e del ruolo del Presidente del Consiglio in seno alla compagine governativa, determinatasi, anzitutto, come effetto dell'introduzione di un sistema elettorale maggioritario e della conseguente "investitura" preventiva, da parte delle coalizioni, dei candidati alla Presidenza del Consiglio, sciogliendo così, per lo meno apparentemente, il dilemma tra principio della responsabilità individuale del Presidente del Consiglio e principio della responsabilità collegiale del Consiglio che né l'Assemblea Costituente né la legge n. 400 del 1988 sembravano aver risolto in senso definitivo.

A questa tendenza deve però necessariamente corrispondere una contestuale valorizzazione della funzione di controllo parlamentare sul Governo e, in via diretta, sul Presidente del Consiglio dei ministri.

3. La disattivazione dell'istituto pare, quindi, una questione assai grave, in quanto esso esprime uno dei pochi meccanismi di adeguamento alla torsione in senso maggioritario subita dalla forma di governo per effetto della riforma elettorale.

Sin dall'avvio della XIV legislatura il Presidente del Consiglio ha invece disertato tutte le sedute in cui si sono svolte interrogazioni a risposta immediata ed il Vicepresidente del Consiglio si è presentato in Aula soltanto quattro volte.

Di fronte alle reiterate proteste dell'opposizione e ai continui richiami al regolamento, il Presidente della Camera, anche in quest'ultima occasione, ha dichiarato di "non disporre di strumenti coercitivi nei confronti del Governo", potendo soltanto richiamarlo all'osservanza del regolamento.

Ma quali sono i compiti del Presidente di Assemblea di fronte a questa palese disattivazione di un istituto previsto dal regolamento parlamentare? Può davvero limitarsi ad "inviare missive" e a parlare con il Presidente del Consiglio invitandolo a presentarsi in Aula? Davvero il Presidente della Camera non dispone di "strumenti coercitivi nei confronti del Governo"? E la Camera, nel suo complesso, non dispone di altri strumenti di garanzia? E come possono essere tutelate le minoranze parlamentari che richiedono, mediante l'interrogazione, la presenza del Presidente del Consiglio in Parlamento?

La funzione principale del Presidente di Assemblea si esprime nel rappresentare l'intero collegio e nel garantire l'osservanza del regolamento (artt. 8 r.C. e r.S.). E' ammissibile, però, che il ruolo di garante del regolamento del Presidente di Assemblea si "esaurisca" con una semplice censura politica, specie quando la norma regolamentare costituisce diretto riflesso di un obbligo previsto da una norma costituzionale?

Sia visto come soggetto del circuito di attuazione dell'indirizzo politico, sia visto come soggetto di neutralità "attiva", portatore di precisi interessi politico-costituzionali, il Presidente svolge poteri di intermediazione nell'applicazione del regolamento per assicurare uno svolgimento costituzionalmente corretto della dialettica tra Governo, maggioranza e opposizione. Di qui muovono quelle ricostruzioni tese a valorizzare il rapporto tra proiezione esterna e "dover essere costituzionale" del Presidente di Assemblea (C. Pinelli, Il Presidente di Assemblea parlamentare, in Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 9, Seminario 1998, Torino, 1999, 69 s.), di cui anche la Corte costituzionale si è fatta in qualche modo interprete riconoscendogli la natura di "potere dello Stato" in riferimento alle attribuzioni rivendicate da ciascun ramo del Parlamento (sent. n. 129/1981).

Se il Presidente della Camera è il garante della piena e corretta applicazione delle norme regolamentari come soggetto esponenziale dell'intero ordinamento parlamentare, egli si pone - ancor più in un regime maggioritario - come tutore del regolamento sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea nella misura in cui lo stesso regolamento integra il disposto di norme costituzionali proiettando i suoi effetti su soggetti "esterni". Esauriti gli strumenti di tutela "interni", proprio per assolvere a quelle fondamentali e delicate funzioni che la Costituzione e il regolamento gli attribuiscono, il Presidente non avrebbe altra via che il ricorso per conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

Muovendo dalla dottrina che ha ricostruito la scissione del nesso potere-funzione con la conseguente estensione della legittimazione processuale dei soggetti titolari di attribuzioni costituzionalmente fondate (v., per tutti, M. Mazziotti, I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, I, Milano, 1972, 150 ss.; A. Pisaneschi, I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, Milano, 1992, passim, spec. 54 ss.) e da quella dottrina che vede il conflitto come strumento di garanzia della rigidità della Costituzione e della forma di governo (su cui, R. Bin, L'ultima fortezza, Milano, 1996, 2 s.), ho tentato di dimostrare in altra sede (G. Rivosecchi, Il parlamento nei conflitti di attribuzione, Padova, 2003, passim, spec. 63 ss., 196 ss. e 369 ss.) come, dal punto di vista degli organi parlamentari, il conflitto possa costituire strumento di garanzia costituzionale delle molteplici attribuzioni parlamentari soltanto attraverso il rispetto del principio della "parità" dei poteri configgenti nella ricostruzione dei rapporti tra Parlamento e altri poteri dello Stato. Mi pare che quello in commento possa configurarsi come uno di quei casi in cui non solo la "parte" parlamentare - Presidente, Camera nel suo complesso, o minoranza parlamentare - possa, ma debba sollevare conflitto di attribuzione per preservare i caratteri fondanti della forma di governo costituzionale.

L'art. 135-bis, comma 1, r.C. sulla disciplina dell'interrogazione a risposta immediata che chiami in causa il Presidente o il Vicepresidente del Consiglio non sembra infatti circoscrivibile alle dinamiche interna corporis dell'Assemblea, bensì appare norma regolamentare di carattere "integrativo", da un lato, dell'art. 64, quarto comma, Cost. e, dall'altro, degli artt. 94 e 95, primo comma, Cost., nella misura in cui, negli spazi riservati dalla Costituzione al regolamento, "svolge" le norme costituzionali sul Governo in Parlamento, e, quindi, sulla dinamica dei rapporti fiduciari.

4. La vicenda in commento suggerisce infine un terzo ordine di riflessioni. Il regolamento parlamentare è veramente privo di efficacia esterna e, conseguentemente, non giustiziabile da un giudice esterno che non sia il Presidente di Assemblea? Dobbiamo veramente rassegnarci alla "politicità" e alla conseguente "cedevolezza" della norma regolamentare, come sembra ribadire anche l'intervento del Presidente Casini allorché, di fronte all'inattuazione del Premier question time, richiama l'opportunità di avanzare in sede di Giunta per il regolamento proposte di riforma

dell'istituto?

Come noto, la dottrina si è divisa tra coloro che sostengono che i regolamenti parlamentari siano riconducibili, sia pure con diverse sfumature, al diritto oggettivo, riconoscendovi fonti di rango primario subordinate soltanto alla Costituzione, e, quindi, atti aventi forza (e valore) di legge e, pertanto, da un lato, siano sottoponibili al sindacato della Corte e, dall'altro, possano integrare il parametro del giudizio di legittimità formale delle leggi, e coloro che tendono a negare tale rilevanza esterna. La Corte costituzionale ha invece "chiuso la partita" negando entrambe le caratteristiche ai regolamenti parlamentari (sentt. nn. 9/1959 e 154/1985).

Tuttavia, altro è riconoscere la natura di fonte del diritto oggettivo e altro è negare ogni rilevanza esterna alle norme regolamentari. La tesi del regolamento parlamentare come norma meramente "interna" nasce e si afferma nel periodo statutario e appare del tutto inconferente rispetto alle riserve di competenza delineate dalla Costituzione repubblicana agli artt. 64 e 72 Cost.

In realtà, anche le pronunce della Corte che esprimono una rinnovata adesione alla teoria degli interna corporis acta sembrano confermare un'evidente rilevanza esterna alle norme regolamentari al punto da riconoscere che esse esprimono una "capacità qualificatoria" tale da sottrarre ogni fatto - anche se penalmente rilevante - a mezzi di tutela diversi da quelli previsti dal regolamento stesso (sent. n. 379/1996).

Se quindi il regolamento parlamentare quando si pone come norma integrativo-estrattiva, ad esempio, delle norme costituzionali sulle immunità e sulle prerogative parlamentari assume questa rilevanza esterna perché non dovrebbe assumerla quando costituisce "svolgimento" di norme costituzionali che impongono obblighi ad altri soggetti per giunta inerenti all'essenza stessa della forma di governo costituzionale?

Se vale la teoria degli interna corporis secondo un preteso "effetto gore-tex" (R. Bin, Un esperimento mentale, in Il "caso Previti", a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 40), che non consente al Giudice costituzionale di esercitare il proprio sindacato nell'ordinamento parlamentare, ma non impedisce alla norma regolamentare di dispiegare la sua efficacia esterna ad estensione delle prerogative, questo non può valere soltanto per le norme regolamentari connesse a prerogative e immunità, ma deve riguardare anche quelle che impongono obblighi ad altri organi e soggetti esterni.

Sviluppando uno spunto di coloro che avevano, ad esempio, interpretato la sent. n. 1150/1988 nel senso dell'apertura ad un sindacato sui regolamenti per "violazione diretta delle norme costituzionali relative" o per "eccesso di potere parlamentare" (A. Manzella, Il parlamento, 2a Ed., Bologna, 1991, 44), sembrerebbe configurabile una forma di controllo sui regolamenti parlamentari per la via del conflitto di attribuzione anche nell'ipotesi inversa, ovvero quando un atto o comportamento omissivo di altro organo determini una lesione della sfera di competenza parlamentare, relativa, in questo caso, all'esercizio della funzione di controllo.

Nella vicenda in commento, infatti, il comportamento omissivo del Presidente del Consiglio determina la violazione di una norma regolamentare che costituisce diretto svolgimento e integrazione di una norma costituzionale e di una serie di principi - gli obblighi del Governo in Parlamento - che esprimono l'intima essenza della forma di governo. Non sussiste infatti soltanto un nesso diretto tra l'art. 135-bis r.C. e l'art. 64, quarto comma, Cost., ma l'"integrazione" operata dalla norma regolamentare del disposto costituzionale è "indirizzata" da un'altra fonte di rango costituzionale (art. 95, primo comma, Cost., espressamente richiamato dall'art. 135-bis, comma 3, r.C.) e dall'interpretazione che ne hanno fornito la più recente legislazione, le convenzioni e la prassi sulle concrete dinamiche della forma di governo.

In questa prospettiva, il conflitto si configurerebbe come conflitto da menomazione per effetto di un comportamento omissivo e potrebbe essere risolto nel senso di indurre il Governo a dare esecuzione alla norma regolamentare che si pone come integrazione della norma costituzionale.

La ricostruzione non sembrerebbe inconciliabile con i profili processuali dei giudizi sui conflitti di attribuzione, avendo dottrina e giurisprudenza costituzionale da tempo distinto parte "sostanziale" e parte "processuale" del conflitto, e consentito che quest'ultima possa trovare fondamento anche in norme di rango subcostituzionale.

Quanto all'individuazione della parte ricorrente nell'ipotetico conflitto, la prassi prevede che, alla Camera, il Presidente di Assemblea investa della questione l'Ufficio di Presidenza, competente a deliberare (mentre al Senato tale compito spetta alle Commissioni permanenti o alle Giunte competenti per materia), e che, successivamente, dia lettura in Aula

della decisione di ricorrere, la quale è accolta se non vengono avanzate richieste di votazione. Si intende che il ruolo di impulso decisivo rimane del Presidente, anche se l'effettiva decisione di elevare il conflitto è di competenza dell'Assemblea. Ciò - sia detto per inciso - desta qualche perplessità, in quanto lascia alla disponibilità delle maggioranze l'effettiva tutela di un'attribuzione parlamentare configurabile come oggettivo interesse dell'istituzione parlamentare nel suo complesso (o delle minoranze parlamentari) all'esercizio della funzione di controllo secondo i corollari della forma di governo costituzionale. Da questo punto di vista sembrerebbe decisamente più "garantista" dell'attribuzione parlamentare lesa il ricorso in via diretta da parte delle minoranze parlamentari che richiedono la presenza del Presidente del Consiglio in Aula, potendo, al limite, il conflitto configurarsi come conflitto "da interferenza" contro lo stesso Presidente di Assemblea che nega il loro diritto alla "risposta".

Quanto alla parte resistente - in caso di conflitto elevato dalla Camera o direttamente dal Presidente di Assemblea - la norma costituzionale impone l'obbligo di assistere alle sedute genericamente ai "membri del Governo", contro il quale, quindi, dovrebbe essere elevato il conflitto. Tuttavia, il richiamo della norma regolamentare ai poteri di direzione, indirizzo e coordinamento propri del Presidente del Consiglio potrebbe finire per "isolare" - come la Corte ha sostanzialmente riconosciuto nel "caso Mancuso", in riferimento al singolo ministro (sent. n. 7/1996) - attribuzioni attraverso le quali viene integrato l'art. 64, quarto comma, Cost. mediante il richiamo all'art. 95, primo comma, Cost., determinando così, dal punto di vista processuale, la legittimazione di un "potere". D'altra parte la più recente giurisprudenza costituzionale ha, tra l'altro, espressamente riconosciuto la natura di "potere dello Stato" al Presidente del Consiglio come titolare di autonome funzioni costituzionalmente garantite in ordine a taluni profili di competenza non subordinati alle attribuzioni dell'organo Governo (sentt. n. 410/1998 e 487/2000).

Non vorremmo invece che inviti, "carteggi" e non meglio precisate "regole di cortesia istituzionale", che sembrano, su vari temi, essere tanto in voga in questo periodo, si sostituiscano alle norme costituzionali che individuano nella Corte il garante delle attribuzioni costituzionali, della rigidità della Costituzione e della forma di governo e disegnano un equilibrio dei rapporti tra Governo, maggioranza e opposizione già fortemente alterato dall'introduzione del sistema maggioritario.

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Lecce - e-mail: grivosecchi@virgilio.it