

Della fortuna e dell'oblio di taluni istituti parlamentari

di Claudia Di Andrea *

(16 luglio 2004)

Il diritto parlamentare è probabilmente il più «volubile» dei diritti: i suoi istituti sono destinati ad applicazioni rare o intensive, in relazione ad elementi esterni alle singole disposizioni e connaturati, invece, alle modalità con le quali si realizzano i rapporti tra gli attori politicamente rilevanti nelle istituzioni parlamentari. Succede così che taluni istituti, previsti nei regolamenti - che, forse, contengono più norme di quelle realmente necessarie - abbiano fortuna in determinati periodi storici, oppure rimangano del tutto inapplicati in altri. Questo fa del diritto parlamentare «vivente» uno degli indicatori più sensibili per cogliere in anticipo gli sviluppi del sistema istituzionale.

Nella XIV legislatura, guardando alla Camera dei deputati, si è assistito al *revival* di norme mai o raramente applicate, quali quelle relative alle questioni pregiudiziali, al rinvio in Commissione dei progetti di legge, all'esame delle sentenze della Corte costituzionale, con un ritorno di fiamma per le tematiche del voto segreto e dei «franchi tiratori». Ciò, mentre è calato il sipario sul *premier question time* e sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Procediamo, dunque, ad una piccola rassegna delle novità legate a questi istituti, partendo da quelli che sembrano tornare in auge, per passare - successivamente - a quelli soggetti ad un temporaneo oblio.

Le questioni pregiudiziali - Come noto, l'art. 40 del regolamento della Camera prevede che l'Assemblea possa decidere che «un dato argomento non debba discutersi». Quando questa deliberazione si inserisce nel procedimento legislativo, essa è idonea a determinare la cessazione dell'*iter* stesso, dispiegando effetti analoghi alla reiezione del provvedimento. L'istituto, già presente nei regolamenti provvisori, disciplinato in modo specifico all'epoca delle riforme Bonghi nel 1887-1891, modificato distinguendo tra pregiudiziali di merito e di costituzionalità nel 1971 (allorquando il contenuto dell'art. 89 fu trasfuso nell'art. 40), è stato ulteriormente affinato nel 1997. Le opposizioni, tuttavia, vi hanno fatto ricorso solo raramente: troppo limitati gli effetti dilatori, se confrontati a quelli che potevano discendere dalla presentazione di migliaia di emendamenti (e dal ricorso alle connesse possibilità di interventi plurimi durante l'esame) e troppo scarse le possibilità di successo. Così, quando il 5 novembre 2003 la Camera ha approvato le pregiudiziali di costituzionalità presentate dall'opposizione sul disegno di legge del Governo di riforma del sistema della giustizia minorile, la «sorpresa» è stata generale.

Uno *shock* analogo si è prodotto il successivo 16 marzo 2004 quando, con due voti di differenza, è stata approvata una questione pregiudiziale, questa volta però riferita ad un disegno di legge di conversione di un decreto-legge (A.C. 4761, conv. in legge del d.l. n.10/2004, relativo ad emergenze sanitarie). In tale caso, tuttavia, esisteva un precedente, benché risalente a venti anni fa, il 28 novembre 1984, quando, tra i «*vivissimi, prolungati applausi dell'estrema sinistra, dei deputati dei gruppi della sinistra indipendente e di democrazia proletaria e dei deputati del PDUP*», venivano approvate le questioni pregiudiziali relative al decreto-legge n. 694 del 1984, recante misure urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive. Sarà allora, forse, anche per l'*affinità* di materia che - il 3 febbraio 2004 - un brivido ha scosso i gruppi di opposizione (e non solo) quando, per consentire il passaggio della questione pregiudiziale relativa al cosiddetto disegno di legge Gasparri (divenuto la legge n. 112 del 2004), alla ripresa dell'esame parlamentare dopo il rinvio presidenziale, sono mancati soltanto 6 voti.

Il rinvio in Commissione - Il regolamento della Camera lo ha disciplinato in modo espresso solo nel 1997. Già in precedenza, tuttavia, si era fatto ricorso al rinvio ad una fase precedente dell'esame di un progetto di legge per risolvere questioni insorte nel corso dell'esame in Assemblea. Generalmente il rinvio preludeva ad una rapida risoluzione dei problemi e, magari, ad una nuova assegnazione in sede legislativa; alternativamente, esso era usato per rimuovere dal calendario dell'Assemblea provvedimenti da «insabbiare» in Commissione. Nel corso della XIV legislatura, invece, il rinvio si è prestato ad un uso parzialmente diverso: come strumento occasionale per evitare che la maggioranza fosse battuta (è il caso del rinvio del citato disegno di legge Gasparri, sottratto all'Assemblea - il 3 febbraio 2004 - nel corso di una seduta in cui nelle votazioni a scrutinio segreto la maggioranza rischiava di franare), o si dividesse su questioni cruciali (è quanto è capitato il 24 giugno 2003 al disegno di legge in materia di libertà religiosa, provvedimento non sostenuto dalla Lega Nord). Ovvero, come strumento per porre rimedio ad una deliberazione inaspettata (è il caso del disegno di legge sull'attività delle discoteche, il 20 aprile 2004, quando - con emendamenti presentati da deputati della

stessa maggioranza - è stato inferto al provvedimento un *vulnus* insanabile, affidando alle regioni e non allo Stato la disciplina degli orari di chiusura) o imbarazzante (è il caso del progetto di legge per l'introduzione del delitto di tortura, il 27 aprile 2004, quando con l'approvazione di un emendamento presentato dalla Lega Nord, si è stabilito che - perché si configuri il delitto di tortura - è necessario che le violenze o le minacce perpetrate, da parte del pubblico ufficiale, siano reiterate). Ed ancora, in modo probabilmente più ortodosso, al rinvio in Commissione si è fatto ricorso per consentire il reperimento delle sempre più scarse risorse finanziarie (è il caso dei progetti di legge per l'istituzione di un fondo per le vittime del terrorismo, il 12 febbraio 2004, e per le persone non autosufficienti, il successivo 26 febbraio).

Certo, le ragioni che, nel corso della legislatura, hanno determinato il più frequente ricorso a tale istituto sono numerose. Due, però, sembrano degne di particolare nota: da una parte, l'accresciuta pressione della programmazione dei lavori dell'Assemblea che - a dispetto di una previsione regolamentare che fissa un termine congruo per l'esame in sede referente (due mesi dall'inizio dell'esame, ex art. 81, ovviamente meno per i decreti-legge) - in taluni casi «strozza» i tempi d'esame in Commissione, costringendo le stesse ad un confronto più asfittico, che sovente lascia irrisolti nodi di primaria importanza. E, dall'altra, la difficoltà - politica e non regolamentare - di realizzare in Commissione un'autorevole mediazione degli interessi, idonea a resistere all'assalto emendativo dell'Assemblea.

L'esame delle sentenze della Corte costituzionale - Fin dal 1971, recependo una prassi invalsa già a partire dalla fine degli anni '60, l'art. 108 del regolamento della Camera prevede che le sentenze della Corte costituzionale siano stampate, distribuite e inviate contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione affari costituzionali, fissando un termine di trenta giorni per il loro esame. A conclusione di tale vaglio, la Commissione esprime in un documento il proprio avviso sulla necessità di interventi normativi, indicandone i criteri informativi. Alternativamente, se è già all'esame della Commissione un progetto di legge in materia, l'esame dovrà procedere in modo congiunto. L'applicazione di entrambe le previsioni è stata men che sporadica: con riferimento all'approvazione di documenti, infatti, si rinviene un precedente nell'ormai lontana VIII legislatura e un altro - prodromico alla revisione dell'art. 111 Cost. - nella XIII legislatura.

A partire dal 2003, invece, la procedura è stata attivata tre volte: in relazione alla sent. n. 303/2003, in materia di legislazione speciale per le infrastrutture strategiche, alla sent. n. 307/2003, relativa all'inquinamento discendente dalle infrastrutture delle telecomunicazioni, e alla sent. n. 27/2004, in materia di nomina degli organi di vertice degli enti parco. Questo fatto non può passare inosservato. Soprattutto se si tiene conto del dato temporale - tutti i casi citati si sono verificati dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione - e se si considera che l'esame è stato promosso dalla VIII Commissione permanente, competente in materia di *ambiente, territorio, lavori pubblici, protezione civile, parchi e riserve naturali, protezione dei boschi e delle foreste, tutela paesistica, salvaguardia degli elementi ambientali*. Materie, queste, che non senza difficoltà l'interprete, aiutato dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, riesce a ricondurre ai commi 2^a, 3^a e 4^a del nuovo art. 117 Cost..

Se, già in passato, risultava evidente l'utilità dell'esame parlamentare delle sentenze della Corte, ora che il legislatore statale e i legislatori regionali esercitano la funzione legislativa in modo equiparato, e senza che le rispettive competenze siano perfettamente definite, tale esame appare non solo utile, ma assolutamente necessario. Anche per evitare che la Corte sia impropriamente trascinata nella dialettica politica - oltre che giuridica - che si realizza tra lo Stato e le regioni: nel 2003, il 50 per cento delle sentenze si riferiva a tale tipo di contenzioso e, «allunga[ndo] uno sguardo prospettico sul 2004 [...], pare di poter affermare che anche nell'anno in corso la maggior parte dell'attività della Corte sarà dedicata alla definizione dei rapporti Stato-regioni» (così il Presidente della Corte nella tradizionale conferenza stampa relativa all'attività del 2003).

I «franchi tiratori» e il voto segreto - Alla sua terza applicazione, non si può certo sostenere che il sistema elettorale di ispirazione maggioritaria non sia riuscito nell'intento di formare maggioranze numericamente consistenti in entrambe le Camere. Il 20 giugno 2001, al momento della fiducia, il Governo contava su 90 deputati in più rispetto ai gruppi di opposizione alla Camera e su 42 senatori di differenza al Senato. Si tratta di «numeri» che - gestiti attraverso la disciplina di gruppo, in un sistema che aspira ad essere bipolare - sono idonei a mettere le deliberazioni parlamentari al riparo da esiti imprevisti. Non è, tuttavia, sempre stato così. Scorrendo i resoconti parlamentari si vede come, in più di una ventina di casi, l'approvazione di proposte emendative abbia sconfessato la posizione del Governo, espressa prima della rispettiva votazione.

Non tutti gli emendamenti approvati o respinti contro la volontà del Governo si prestano alle stesse considerazioni. Se, nell'ambito del decreto-legge n. 354 del 2003, in materia di amministrazione della giustizia, la bocciatura - con 283 no e

97 si - dell'emendamento presentato dal Governo, volto ad estendere un'indennità in modo generalizzato, può aver generato qualche delusione (soprattutto tra i beneficiari della disposizione), ben più pregne di conseguenze sono state le sconfitte del Governo in quei casi - una mezza dozzina - in cui non è stato possibile individuare chi, nei gruppi di maggioranza, abbia determinato la decisione dell'Assemblea, a causa della votazione segreta.

La richiesta di procedere a tale tipo di scrutinio, dopo alcune legislature di moderatissimo ricorso, viene avanzata in modo pressoché sistematico dalle opposizioni, nella speranza di intercettare i voti dei «franchi tiratori». Nozione, quest'ultima, non contemplata direttamente dai regolamenti parlamentari, e tuttavia desumibile con piena efficacia anche in tale ambito dall'art. 88 del codice penale militare della Confederazione elvetica che così definisce «chiunque, in tempo di guerra, intraprende atti di ostilità contro l'esercito svizzero, senza appartenere alla forza armata nemica riconosciuta dalla Svizzera».

Che il voto segreto potesse tornare in auge nelle aule parlamentari è stato chiaro sin dall'inizio della legislatura. Conseguentemente, numerose sono state le richieste da parte (dei *whips*) della maggioranza di limitarne i casi di concessione. Il 7 febbraio e il 7 marzo 2002 la questione è stata affrontata dalla Giunta del regolamento. In quella sede il Presidente della Camera - a cui spetta assicurare il buon andamento dei lavori e il rispetto del Regolamento - ha enunciato alcuni criteri interpretativi dell'art. 49, volti a definire un quadro di riferimento certo, e quanto più possibile condiviso, per l'applicazione della norma.

Ferma restando l'estraneità a questa riflessione di considerazioni di tipo politico sulla coesione interna di questa o quella maggioranza, è evidente che il voto segreto continua ad essere non solo - come ovvio - lo strumento attraverso il quale si esprime il voto di coscienza, ma anche il veicolo attraverso il quale si può manifestare l'insoddisfazione parlamentare per la linea indicata dal Governo. Non a caso, talvolta, gli emendamenti approvati con tale tipo di scrutinio non stravolgono l'impianto dei progetti di legge. Essi sono, semmai, volti a rallentare l'*iter* - utile applicazione del bicameralismo perfetto e paritario! - palesando in modo particolarmente efficace e «costruttivo» un malcontento che mai potrebbe tradursi in un dissenso espresso. E che, ancor meno, potrebbe essere portato alle estreme conseguenze, come dimostra il formidabile ricompattamento della maggioranza in occasione del (sempre più frequente) ricorso alla questione di fiducia.

Se gli istituti di cui si è detto sopra hanno trovato frequente applicazione, quelli di cui si dirà oltre sembrano invece attraversare una fase di temporanea desuetudine.

Il *premier question time* - L'idea di fondo che ha condotto, negli anni '80, all'introduzione delle interrogazioni a risposta immediata nei regolamenti parlamentari era quella di rivitalizzare e qualificare le procedure ispettive attraverso un'interlocuzione agile tra Governo e Parlamento. Ciò, sotto lo sguardo del Paese, attraverso le telecamere in presa diretta. L'istituto, tuttavia, ha avuto un avvio stentato non raggiungendo pienamente le finalità per le quali era stato introdotto. Anch'esso, dunque, nel 1997 è stato profondamente riformato. Non a caso, essendo avviata la transizione al sistema maggioritario, si è ritenuto di coinvolgerci maggiormente il Presidente del Consiglio dei ministri e di fare il primo e - forse - il più significativo nucleo dello statuto dell'opposizione (in un Parlamento che sempre di più spesso è chiamato a controllare, piuttosto che legiferare). All'art.135-*bis* del regolamento si è così stabilito che - nell'ambito di ciascun calendario mensile dei lavori - il Presidente o il suo vice vi partecipino per due volte. Tuttavia, nei primi tre anni di questa legislatura, a differenza di quanto avvenuto nella scorsa, il Presidente del Consiglio non si è mai presentato alla Camera, il mercoledì dalle 15 alle 16, per rispondere alle interrogazioni a risposta immediata.

Si è addirittura giunti al paradosso di chiedere al Governo (lo hanno fatto i gruppi dell'opposizione tra il gennaio e il febbraio del 2003) attraverso il *question time*: «quali motivi siano alla base della decisione del Governo di non far rispondere alle interrogazioni a risposta immediata in assemblea il Presidente o il Vicepresidente del Consiglio dei ministri e quali iniziative intenda assumere affinché si ponga fine alla negativa situazione».

Così, impietosamente le statistiche parlamentari hanno registrato che - nei primi tre anni della legislatura - su 87 sedute (... e il numero aumenta di una unità alla settimana) per 5 volte ha risposto il vice-*premier* e nelle altre 82 ... il Ministro per i rapporti con il Parlamento (ormai un vero e proprio Ministro per il *question time*), insieme a pochi altri ministri. Sì, perché se il Presidente del Consiglio si sottrae al «botta e risposta» parlamentare - il quale, fra l'altro, prevede che sia la replica dell'interrogante a chiudere lo scambio- i ministri non sono da meno: il mercoledì le agende ministeriali registrano in genere un picco di impegni istituzionali, tutti fuori dal Parlamento.

Da ultimo, il 12 maggio 2004, dopo periodici scambi di missive con la Presidenza del Consiglio, di cui pure la stampa

quotidiana ha dato notizia, il Presidente della Camera ha nuovamente manifestato «il dissenso più profondo» per il mancato rispetto delle norme regolamentari ammettendo, tuttavia, di non disporre di «strumenti coercitivi da utilizzare nei riguardi del Presidente del Consiglio per obbligarlo a recarsi alla Camera al fine di rispondere alle interrogazioni a risposta immediata». ... e, se le cose stanno così, forse - dopo tre anni - di inattuazione, per il *premier question time* è definitivamente suonato il *de profundis*.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali - Come noto, la legge costituzionale n. 3 del 2001, in attesa della riforma del sistema bicamerale, ha previsto la possibilità di «rimodellare» le competenze di un organo parlamentare già esistente, al fine di sperimentare il funzionamento di una piccola "*Camera delle autonomie*". Ove i regolamenti parlamentari l'avessero stabilito, infatti, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali avrebbero potuto partecipare rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, ai fini dell'esercizio di una funzione che -forse- è poco definibile solo come consultiva. Il parere contrario della Commissione integrata sui progetti di legge relativi alle materie di legislazione concorrente, di cui al 3^a comma dell'art.117 Cost., e sui progetti di legge relativi a questioni connesse con l'autonomia finanziaria, di cui all'art.119 Cost., avrebbe potuto essere superato solo con una deliberazione dell'Assemblea a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le Giunte per il regolamento di entrambe le Camere hanno avviato una fitta attività istruttoria giungendo anche alla definizione di un articolato in vista della riforma regolamentare. La causa dell'integrazione, tuttavia, non sembra aver trovato in Parlamento un paladino veramente determinato. Con il passare dei mesi, dunque, l'urgenza sembra essere scemata. Tanto più in considerazione del fatto che, in un ramo del Parlamento, è già stato approvato un disegno di legge di revisione costituzionale che, oltre a modificare il sistema bicamerale - cancellando, peraltro, l'«aggancio» costituzionale della Commissione stessa - prende in considerazione i poteri del Presidente della Repubblica, del Governo e la composizione della Corte costituzionale. Per quanto pericoloso sia il procedimento di revisione costituzionale, la sua riuscita appare - allo stato dei fatti- più probabile rispetto ad una pur volenterosa integrazione di una Commissione che, nella sua attuale composizione, sta svolgendo in questa fase una funzione consultiva non particolarmente intensa.

Conclusioni - Si possono trarre considerazioni di carattere generale da questa breve rassegna? Occorre in primo luogo premettere che essa ha ad oggetto un solo ramo del Parlamento, sia pure quello tradizionalmente considerato «più vitale», e solo taluni aspetti che attengono a procedure di natura diversa. Qualsiasi generalizzazione necessiterebbe di un'indagine più approfondita. Da quanto si è detto, tuttavia, si potrebbero enucleare spunti per una ulteriore riflessione sulle procedure parlamentari di controllo e sulle effettive modalità di svolgimento del procedimento legislativo. Il tentativo della riforma regolamentare del 1997, di conferire al Parlamento una nuova centralità nell'ambito di una forma di governo orientata su modelli di funzionamento maggioritario, sembra essere riuscito solo in parte: sono innegabili gli effetti di razionalizzazione del procedimento legislativo (basti pensare alla disciplina deflativa della votazione degli emendamenti) e la regolarità (o, meglio sarebbe dire ritualità) con la quale si svolgono le sedute di sindacato ispettivo. Non pare, tuttavia, che la maggiore velocità della decisione parlamentare sia stata bilanciata da un rafforzamento - significativo ed effettivo - delle procedure di controllo. Quello che la riforma non è riuscita a realizzare, oltre i pur soddisfacenti dati quantitativi e di produttività, è di riportare o di far rimanere il processo politico nelle aule parlamentari che - lungi dal poter contribuire in modo significativo alla definizione dell'indirizzo politico - sono troppo spesso interpretate come inutile intralcio. Tanto che - da taluno si afferma - meglio sarebbe chiamarle ad esprimersi con un Sì o con un No. Prendere o lasciare.

*Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate - cdiandrea@yahoo.com