

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della Giunta per il regolamento

Mercoledì 21 gennaio 2009

Mercoledì 21 gennaio 2009. - Presidenza del Presidente Gianfranco FINI.

La seduta comincia alle 9.05.

Comunicazioni del Presidente.

Gianfranco FINI, *Presidente*, ricorda che questa riunione della Giunta per il Regolamento è stata convocata per affrontare la complessa questione relativa alla Commissione di vigilanza Rai. Informa che è in corso altresì, allo stesso fine, la riunione della Giunta per il Regolamento del Senato.

Ricorda che, come è noto, il Presidente della Commissione di vigilanza Rai, senatore Villari, già appartenente al Gruppo del Partito democratico del Senato, a decorrere dal 4 dicembre 2008 appartiene al Gruppo misto. La legge n. 103 del 1975 (articolo 1, quinto comma) stabilisce che nella Commissione devono essere rappresentati tutti i Gruppi. In coerenza con un principio generale che informa la composizione degli organi parlamentari, il Regolamento interno della Commissione prevede che la nomina dei componenti da parte dei Presidenti delle Camere avviene «sulla base delle designazioni effettuate da tutti i Gruppi parlamentari e in maniera da assicurarne la rappresentanza proporzionale» (articolo 2, comma 1). Il Presidente del Gruppo PD del Senato ha rappresentato al Presidente di quel ramo del Parlamento - lo scorso 16 dicembre - la situazione che si è venuta a creare a seguito di tale mutamento, evidenziando come il suo Gruppo abbia di conseguenza un rappresentante in meno rispetto a quanti gliene spetterebbero (il Gruppo PD - complessivamente fra Camera e Senato - è passato da 14 a 13 membri), mentre il Gruppo misto del Senato ha acquistato un seggio che non gli spetterebbe in base ai rapporti di proporzionalità fra i gruppi parlamentari.

Il Presidente del Senato ha sottoposto la questione alla Giunta per il Regolamento il 22 dicembre scorso: la Giunta ha avviato su di essa un lavoro istruttorio (incaricando della relazione il senatore Boschetto), sospeso - su proposta dello stesso Presidente - il successivo 13 gennaio, tenuto conto dei recenti sviluppi del dibattito politico e considerando la necessità di «avere presente, nella valutazione di competenza propria della Giunta, ogni fatto rilevante che avrebbe potuto condurre ad una risoluzione politica della vicenda». La Giunta è stata riconvocata per il 22 gennaio per riprendere l'esame del problema nell'ipotesi non fossero intervenuti fatti nuovi.

Ricorda che il senatore Villari è stato eletto alla Presidenza della Commissione di vigilanza il 13 novembre 2008. Com'è noto, il 18 novembre sono intervenute le dimissioni dei rappresentanti in Commissione dei Gruppi dell'Italia dei valori. I Presidenti delle Camere hanno - con lettera in pari data - sottolineato ai Presidenti dei due Gruppi interessati che, in base ad un principio più volte affermato nell'ordinamento parlamentare, «le dimissioni rassegnate dai rappresentanti di un Gruppo nelle Commissioni bicamerali, la cui legge istitutiva preveda la rappresentanza di tutti i Gruppi, sono efficaci solo dopo l'indicazione dei nuovi rappresentanti da parte del Gruppo di appartenenza, propedeutica alla sostituzione dei dimissionari ad opera dei Presidenti delle Camere» e che «l'esigenza sottesa a tale principio è quella di far sì che il funzionamento di un organo parlamentare non possa essere impedito a seguito delle dimissioni di suoi membri». I Presidenti Belisario e Donadi - con lettera del 26 novembre - hanno ribadito l'irrevocabilità delle dimissioni dell'onorevole Orlando e del senatore Pardi «e, conseguentemente, la loro non presenza nella Commissione parlamentare di vigilanza sui servizi radiotelevisivi», ribadendo che i Gruppi parlamentari di Italia dei valori «non intendono designare, in eventuale loro sostituzione, altro deputato ed altro senatore». Successivamente al completamento della costituzione dell'Ufficio di Presidenza della

Commissione (avvenuto il 20 novembre), non hanno partecipato ai lavori della Commissione neppure i rappresentanti dei Gruppi del PD (con l'eccezione del deputato Beltrandi) e dell'Udc. A partire dalla seduta del 15 gennaio 2009 - ed in relazione alle dichiarazioni rese alla stampa dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari del Popolo della libertà l'11 gennaio - anche i parlamentari dei Gruppi del Popolo della libertà e della Lega nord hanno deciso di non prendere parte alle sedute della Commissione. Di conseguenza, già in tale seduta, il Presidente della Commissione di vigilanza - illustrate «le motivazioni che hanno portato alla convocazione della seduta odierna, consistenti nell'assolvimento di compiti istituzionalmente dovuti» - ha dovuto accertare l'assenza della maggioranza dei componenti della Commissione e, dopo una sospensione di venti minuti, apprezzate le circostanze, ha tolto la seduta rinviandola al 20 gennaio, alle ore 14. Quest'ultima seduta è stata poi sconvocata nella mattinata di ieri.

I Presidenti delle Camere hanno, lo stesso 15 gennaio, rimesso alla sensibilità istituzionale del Presidente Villari la valutazione della situazione prodottasi, a prescindere dalle considerazioni di ordine giuridico poste all'attenzione dei competenti organi parlamentari. I Presidenti hanno sollecitato il sen. Villari, «mettendo a disposizione il suo incarico, [a] consentire un avvicendamento nella Presidenza che permetta alla Commissione di proseguire nella sua attività», rappresentando la loro «più forte preoccupazione per una situazione che vede in uno stato di oggettiva paralisi uno degli organismi di garanzia più rilevanti del nostro sistema istituzionale, il cui mancato funzionamento impedisce di dar corso ad adempimenti significativi che incidono in maniera profonda sul delicato nodo della informazione politica e della comunicazione in generale. A cominciare da quello, sopra ricordato, relativo all'elezione del Consiglio di amministrazione della Rai, ma che non può non estendersi anche agli atti di ordinaria amministrazione». Il Presidente della Commissione di vigilanza, senatore Villari, in data 16 gennaio, in risposta alla lettera dei Presidenti delle Camere, ha assicurato il suo massimo impegno a valutare con serenità la situazione e a prodigarsi «per trovare, insieme ai colleghi della Commissione, una soluzione politica alla quale tutti sono chiamati a concorrere».

Mentre dunque all'appello dei Presidenti non sono conseguiti fatti significativi, nelle giornate del 19 e del 20 gennaio sono pervenute le dimissioni dalla Commissione di ulteriori trentacinque componenti: risultano pertanto dimissionari complessivamente trentasette su quaranta componenti della Commissione di vigilanza, con l'eccezione cioè dei due rappresentanti del Gruppo Misto, senatore Villari e onorevole Sardelli, e dell'onorevole Beltrandi del Gruppo del Partito democratico della Camera. I Presidenti dei Gruppi cui appartengono i dimissionari hanno comunicato ai Presidenti delle Camere che non intendono procedere alla designazione di altri parlamentari appartenenti ai rispettivi Gruppi in sostituzione dei dimissionari: segnala in proposito che i componenti dell'organo - a norma dell'articolo 2, comma 1, del Regolamento della Commissione - sono nominati dai Presidenti «sulla base delle designazioni effettuate da tutti i Gruppi parlamentari».

Richiama la necessità che, data la situazione prodottasi, la Giunta si soffermi sul piano giuridico sui seguenti aspetti.

Anzitutto, la evidente impossibilità della Commissione di vigilanza, allo stato del suo assetto, di svolgere le funzioni che l'ordinamento le assegna: le Presidenze delle Camere - come anche il Capo dello Stato - hanno già avuto modo di sottolineare la rilevanza di tali competenze, strettamente collegate alla tutela di valori costituzionali primari quali la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà ed il pluralismo dell'informazione; a tal fine ne ricorda le principali fra quelle previste dalla legislazione vigente. La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto agli «atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo, in quanto intesi ad assicurare in tale servizio la realizzazione del principio del pluralismo», il carattere di «espressione di una attribuzione costituzionale» (sentenza n. 49 del 1998) e - nell'ordinanza n. 61 del 2008 - ha chiarito che «la Commissione è investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di garantire il principio, fondato sull'articolo 21 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio

pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo "esclusivo o preponderante"».

In secondo luogo, la previsione legislativa relativa alla Commissione parlamentare di vigilanza determina un obbligo per il Parlamento alla sua costituzione in ogni legislatura, proprio in funzione dell'esercizio di tali peculiari e rilevanti competenze, non essendo ipotizzabile che, dato lo stretto collegamento fra tali funzioni ed i valori costituzionali sopra richiamati, il Parlamento, massima sede della rappresentanza, rinunci ad esercitare i compiti di indirizzo e di vigilanza ad esso assegnati.

Inoltre il fatto che la paralisi determinatasi nel funzionamento della Commissione di vigilanza - secondo il giudizio pressoché unanime delle forze politiche - dipende strettamente dalla permanenza nella carica di presidente dell'organo del senatore Villari. Ciò rende insuperabile, permanendo egli alla presidenza della suddetta Commissione, la crisi di funzionamento dell'organo. A conferma di questa valutazione, basta richiamare le irrevocabili dimissioni rassegnate dalla pressoché totalità dei membri della Commissione e la dichiarazione dei Capigruppo secondo cui essi non intendono procedere alla designazione di altri parlamentari appartenenti ai rispettivi Gruppi in sostituzione dei dimissionari. Tale dichiarazione - che conferma la volontà dei Gruppi di non partecipare, *rebus sic stantibus*, ai lavori dell'organo - rende infatti con tutta evidenza inutile procedere alla sostituzione d'ufficio dei componenti dimissionari e configura come irreversibile la paralisi dell'organo. Si profila in capo al Presidente della Commissione l'impossibilità di esercitare le funzioni che il Regolamento della Commissione di vigilanza espressamente gli conferisce (articolo 6, comma 1), con particolare riferimento a quella di «rappresentare» la Commissione stessa. In proposito ricorda che la necessità di un efficace e costante svolgimento delle riunioni della Commissione è espressamente richiamata nel Regolamento della Commissione di vigilanza, laddove, all'articolo 11, comma 1, si prevede che «la Commissione si riunisce di norma almeno ogni quindici giorni».

D'altra parte, con riferimento al rapporto fra il Presidente della Commissione e l'organo che lo ha eletto, dai principi regolamentari, suffragati dai precedenti scaturisce «l'inammissibilità di strumenti che implicino sfiducia al Presidente della Commissione e ne chiedano le dimissioni, dovendosi ritenere sottratta alla volontà della maggioranza la permanenza in carica del medesimo». Il problema va impostato quindi sul piano istituzionale con riferimento all'interesse delle Camere all'esercizio, attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento (nella specie la Commissione di vigilanza), di competenze essenziali per il funzionamento del sistema.

A questo riguardo rileva che, se è vero che costituisce responsabilità di ciascun Gruppo e di ciascun parlamentare partecipare ai lavori delle Camere e dei loro organi, con ciò contribuendo al funzionamento delle Istituzioni democratiche, è anche vero che i Presidenti delle Camere, a fronte di un atteggiamento - come quello descritto - assunto da Gruppi che rappresentano la pressoché totalità del Parlamento (si tratta di un'iniziativa il cui significato politico non può essere ignorato), ed in mancanza, evidentemente, di strumenti coercitivi, si trovano di fronte a due sole opzioni alternative: prendere atto della situazione e, in mancanza di espresse e specifiche norme regolamentari, non assumere alcuna iniziativa per favorire la funzionalità della Commissione di vigilanza, avallandone così la non operatività per la intera legislatura in corso; ovvero, in conformità con il loro ruolo istituzionale, attivarsi per individuare una soluzione coerente con i principi generali dell'ordinamento parlamentare al fine di garantire che essa eserciti funzioni ritenute essenziali.

In effetti, la situazione prodottasi chiama direttamente in causa i poteri e le responsabilità dei Presidenti delle Camere, che - in base alla Costituzione ed ai Regolamenti - devono assicurare il buon andamento complessivo dei lavori parlamentari e garantire il funzionamento degli organi. Del resto, questa preoccupazione di carattere istituzionale è ben presente ai Presidenti delle Camere che, fin dall'inizio della vicenda, hanno più volte richiamato il pericolo che, attraverso i comportamenti di singoli soggetti politici, fosse messo a rischio il funzionamento dell'organo, nella specie titolare di delicati compiti di indirizzo e di vigilanza (rimanda in proposito alla lettera ai Presidenti dei Gruppi dell'Italia dei valori del 9 dicembre 2008, oltre che ovviamente la lettera del 15 gennaio 2009 al senatore Villari).

Non può comunque sottacersi l'assoluta novità della questione, che non ha precedenti e che non è risolvibile attraverso l'applicazione diretta di norme dei Regolamenti parlamentari specificamente riferite alla Commissione di vigilanza (l'unico caso che si ricorda di dimissioni dei membri di una Commissione ha riguardato la Commissione d'inchiesta Moro, in cui però le dimissioni furono rassegnate sia dal Presidente Biasini sia da tutti gli altri membri a fronte dell'abbandono dei lavori da parte del MSI-DN; la Commissione fu ricostituita il 20 marzo e fu nominato un nuovo presidente).

La soluzione della questione - finalizzata al funzionamento delle Istituzioni ed alla tutela di fondamentali valori costituzionali, quali quelli sopra richiamati - richiede, conseguentemente, l'elaborazione di una disciplina da ricavare in via interpretativa, partendo dai principi dell'ordinamento parlamentare. La Commissione di vigilanza, infatti, pur prevista dalla legge, che ne disciplina altresì - nei tratti essenziali - composizione e competenze, svolge le proprie funzioni secondo i principi dell'ordinamento parlamentare: dunque, è nell'ambito di quest'ultimo che deve essere ricercata la soluzione del relativo problema di funzionamento.

La circostanza che la vicenda non abbia precedenti e che non vi sia una norma espressa (nella legge o nei Regolamenti) che individui una soluzione specifica «non preclude» alle Presidenze delle Camere la facoltà di «apprezzare le particolari ed eccezionali circostanze che vi hanno dato causa, ad un livello di straordinarietà da indurre ad una interpretazione estensiva» delle norme regolamentari vigenti (così il Presidente della Camera Pertini in una lettera del 24 ottobre 1974 con riferimento ad una questione insorta in ordine alla pubblicità dei lavori delle Commissioni). In particolare, nel caso di specie, occorre verificare in via interpretativa la possibilità di addivenire al rinnovo integrale della composizione di un organo che risulti impossibilitato in modo permanente a funzionare. Al riguardo ricorda che nell'ordinamento parlamentare, in presenza della conclamata impossibilità di un organo di svolgere le sue funzioni, è già riscontrabile un principio del genere, che trova una concreta esplicitazione con riferimento alla Giunta delle elezioni della Camera e alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, ossia ad organi parlamentari anch'essi di nomina presidenziale e titolari anch'essi di funzioni di garanzia. L'articolo 17, comma 4, del Regolamento della Camera, infatti, stabilisce che «qualora la Giunta [delle elezioni] non risponda per un mese alla convocazione, sebbene ripetutamente fatta dal suo presidente, o non sia possibile ottenere durante lo stesso tempo il numero legale, il Presidente della Camera provvede a rinnovare la Giunta» (l'analoga disposizione contenuta nell'articolo 19, comma 3, del Regolamento del Senato prevede che, «qualora la Giunta, sebbene ripetutamente convocata dal suo presidente, non si riunisca per oltre un mese, il Presidente del Senato provvede a rinnovarne i componenti»). Si tratta di un potere riconosciuto ai Presidenti delle Camere che, essendo finalizzato a ripristinare le condizioni di funzionamento di organi parlamentari, deve essere considerato alla stregua di un principio di carattere generale, da esercitare, evidentemente, in via eccezionale e in situazioni straordinarie; esso è suscettibile di applicazione (esperiti invano i tentativi della Presidenza di pervenire ad una soluzione politica) in quei casi in cui la funzionalità di organi titolari di competenze essenziali nell'ordinamento risulti impossibilitata in modo permanente.

Alla luce di queste considerazioni ritiene si possa pervenire al seguente parere conclusivo:

«La Giunta per il Regolamento,

esaminata la situazione determinatasi nella Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi a seguito delle dimissioni dall'organo di trentasette dei quaranta componenti e della dichiarazione dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, comunicata ai Presidenti delle Camere, che essi - benché l'articolo 2, comma 1, del Regolamento della Commissione preveda che i componenti sono nominati dai Presidenti delle Camere sulla base delle designazioni effettuate da tutti i Gruppi parlamentari - non intendono procedere alla designazione di altri parlamentari appartenenti ai rispettivi Gruppi in sostituzione dei dimissionari;

tenuto conto della assoluta straordinarietà ed eccezionalità della vicenda e preso atto dell'esito infruttuoso di tutti i tentativi esperiti dalle Presidenze delle Camere per giungere ad una soluzione politica della vicenda;

preso atto che la Commissione risulta, conseguentemente a questo stato di fatto, nella evidente, permanente ed irreversibile impossibilità di svolgere le rilevanti funzioni che l'ordinamento le assegna e che in tal modo il Parlamento stesso è posto nella condizione di non poter esercitare, per il tramite essenziale di tale organo, fondamentali prerogative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo, a tutela di valori costituzionali primari quali la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà ed il pluralismo dell'informazione;

considerato che la situazione prodottasi chiama direttamente in causa i poteri e le responsabilità dei Presidenti delle Camere, che - in base ai principi costituzionali e regolamentari - devono assicurare il buon andamento complessivo dei lavori parlamentari e garantire il regolare funzionamento degli organi parlamentari;

rilevato che la Commissione di vigilanza, pur prevista dalla legge, che ne disciplina altresì - nei tratti essenziali - composizione e competenze, svolge le proprie funzioni secondo i principi dell'ordinamento parlamentare; e che, dunque, è nell'ambito di quest'ultimo che deve essere ricercata la soluzione del problema relativo alla sua impossibilità di funzionamento, pur in mancanza di norme regolamentari direttamente e specificamente riferite alla Commissione di vigilanza e di precedenti analoghi;

considerato che la soluzione da ricercare, al fine di garantire il funzionamento delle Istituzioni e la tutela di fondamentali valori costituzionali, quali quelli sopra richiamati, comporta la definizione di una disciplina in via interpretativa, sulla base delle norme e dei principi dell'ordinamento parlamentare;

richiamati l'articolo 17, comma 4, del Regolamento della Camera, che - con riferimento alla Giunta delle elezioni - stabilisce espressamente che "qualora la Giunta non risponda per un mese alla convocazione, sebbene ripetutamente fatta dal suo presidente, o non sia possibile ottenere durante lo stesso tempo il numero legale, il Presidente della Camera provvede a rinnovare la Giunta"; e l'analogo disposizione contenuta nell'articolo 19, comma 3, del Regolamento del Senato, il quale prevede che, "qualora la Giunta, sebbene ripetutamente convocata dal suo presidente, non si riunisca per oltre un mese, il Presidente del Senato provvede a rinnovarne i componenti"; considerato che tali norme costituiscono esplicitazione, con riferimento ad un organo specifico, di un principio di carattere generale in base al quale, in situazioni straordinarie e in via eccezionale, è configurabile - a fronte della evidente impossibilità di funzionamento di organi essenziali per l'esercizio di rilevanti competenze parlamentari - il potere di procedere al rinnovo dell'organo stesso in capo ai Presidenti delle Camere, fermo restando che, ove si tratti di organi bicamerali, tale potere deve essere esercitato d'intesa fra i Presidenti;

esprime il parere:

che debba riconoscersi in capo ai Presidenti delle Camere, d'intesa fra loro, al fine di ripristinare le condizioni di funzionamento della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il potere di procedere al rinnovo integrale dell'organo, da esercitare tempestivamente, attraverso la revoca di tutti i suoi componenti, la nomina dei nuovi membri e la ricostituzione della Commissione stessa. Ciò stante la accertata, permanente ed irreversibile impossibilità della Commissione, titolare di competenze essenziali nell'ordinamento e di una funzione "di garanzia costituzionalmente fondata e riconosciuta" dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (ordinanza n. 61 del 2008), di svolgere le proprie funzioni».

Antonio LEONE evidenzia preliminarmente il carattere di assoluta eccezionalità della vicenda in corso, in relazione al quale vanno letti il complesso delle motivazioni ed il percorso logico-giuridico esposti dal Presidente, di cui tutti i componenti della Giunta sono ben consapevoli.

Intende quindi richiamare l'attenzione su alcuni punti che a suo avviso meritano di essere segnalati. Partendo dal riferimento alla norma regolamentare relativa alla Giunta delle elezioni, pur ricordando come non possa essere assunta un'integrale analogia con tale organo, le cui attribuzioni trovano fondamento in un'espressa norma costituzionale, è innegabile al contempo che anche per la Commissione di vigilanza si è venuto a creare, in forza dei compiti ad essa assegnati dalla legge e

del ruolo ad essa riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, un profilo istituzionale tale da consentire, con questa precisazione, di richiamare la norma in questione.

L'aspetto che a suo avviso merita di essere particolarmente rimarcato riguarda essenzialmente il potere evocato nella relazione del Presidente, la cui titolarità - deve essere ben chiaro - è posta in capo esclusivamente ai Presidenti, non potendo assolutamente ed in alcun modo essere associabile ai singoli componenti della Commissione o alla maggioranza di essi. Deve cioè escludersi in radice la possibilità che il potere riconosciuto per questo specifico caso, ed in relazione all'assoluta eccezionalità e straordinarietà della situazione prodottasi, possa essere in qualsiasi modo invocato, in futuro o in via generale, per consentire ad una maggioranza dei membri di un organo parlamentare di pervenire, anche attraverso la capacità di far mancare il numero legale, ad una sostanziale sfiducia del Presidente dell'organo stesso. Evidenziata la necessità quindi di sottolineare ulteriormente quest'aspetto, dichiara quindi di condividere le conclusioni prospettate dal Presidente.

Dopo che Gianfranco FINI, *Presidente*, ha rilevato che si tratta di questione ben chiaramente precisata nella sua relazione, Italo BOCCHINO richiama innanzitutto la particolare delicatezza della questione venuta oggi all'esame della Giunta, suscettibile di dare origine ad un precedente di cui appare chiara l'innegabile rilevanza, considerato anche il peso che nella vita parlamentare rivestono le prassi e, appunto, i precedenti. Ci si trova, peraltro, di fronte ad una situazione per la quale appare sostanzialmente impossibile individuare alternative alla soluzione prospettata nelle conclusioni del Presidente: è evidente infatti che alle dimissioni dei componenti non seguirebbero le sostituzioni di altri parlamentari e, ove pure queste fossero disposte, ne deriverebbero ulteriori dimissioni a cascata, confermando quindi l'irreversibile impossibilità per l'organo di funzionare. Nel valutare il complesso della vicenda non si può, inoltre, non considerare la particolare delicatezza delle funzioni assegnate alla Commissione a tutela di fondamentali principi costituzionali, a cominciare dai penetranti poteri di cui essa è titolare nei confronti della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Con riferimento poi all'applicabilità, per analogia, della norma regolamentare di cui all'articolo 17, comma 4, riferita alla Giunta delle elezioni, essa non gli suscita particolari preoccupazioni: appare difficile infatti sfuggire alla necessità di intervenire per porre rimedio ad una situazione di paralisi di un organo parlamentare. Non ritiene, inoltre, che possano rinvenirsi profili di connessione tra il caso in esame, con le eventuali determinazioni che ne seguiranno, ed una possibile configurabilità dell'istituto della sfiducia nei confronti dei presidenti degli organi parlamentari, che facesse seguito ad una rottura del rapporto tra i titolari di queste cariche e i gruppi di appartenenza. È chiaro infatti che in questa circostanza a venire travolto è stato, invece, il rapporto tra un singolo e la pressoché totalità dei membri della Commissione, dalla quale discende una certa e stabile impossibilità di funzionamento dell'organo. In sostanza quindi non ravvisa nelle conclusioni prospettate riferite ad una situazione del tutto particolare una capacità di espandersi e di proiettarsi anche su altre situazioni diverse, dando origine eventualmente al possibile riconoscimento di meccanismi di sfiducia nei confronti delle presidenze degli organi parlamentari. Da una lato vi è, infatti, l'elemento della convergenza di quasi tutti i membri di un organo appartenenti sia ai gruppi di maggioranza che a quelli di opposizione, che appare difficilmente ripetibile; dall'altro, al venir meno di un rapporto di fiducia tra i titolari di cariche interne e l'organo, occorre che si accompagni necessariamente l'impossibilità di funzionamento dell'organo stesso, evento che potrebbe invece benissimo non verificarsi. Peraltro è ben chiaro, a fugare qualsiasi dubbio circa una possibilità di sua tramutazione, che si sta discutendo di un potere che fa capo esclusivamente ai Presidenti delle Camere e non ad altri soggetti.

Né si dichiara preoccupato della *vis expansiva* che si riconoscerebbe alla norma regolamentare riguardante la Giunta delle elezioni, dal momento che essa mira a tutelare un valore fondamentale, quale quello del corretto funzionamento degli organi e delle istituzioni parlamentari, che coesiste con quello della libertà del mandato parlamentare, e rispetto alla quale non ritiene che possa

risultare recessivo. In conclusione dunque esprime il suo consenso alla proposta formulata dal Presidente.

Linda LANZILLOTTA giudica assolutamente corretta la ricostruzione della vicenda operata dalla Presidenza e relativa ad una situazione ormai fattasi insostenibile, anche per il pregiudizio che da essa ne è derivato sull'esercizio di fondamentali funzioni di garanzia e sullo svolgimento di essenziali adempimenti rimessi alla competenza della Commissione di vigilanza. Quindi, nel caso concreto, è favorevole alla soluzione prospettata dal Presidente della Camera.

Ciò premesso, richiama l'attenzione sulla necessità di operare in questa circostanza un attento bilanciamento tra i diversi principi e valori in gioco, e che possono essere riconosciuti, da un lato, nella funzionalità degli organi parlamentari e, dall'altro, nella garanzia dell'autonomo esercizio delle funzioni di Presidente di un organo parlamentare, che svolge funzioni di garanzia, e il cui compito è garantire soprattutto le minoranze. In proposito reputa quindi non del tutto appagante il richiamo dell'articolo 17, comma 4, del Regolamento che, nell'indicare la mancanza del numero legale quale presupposto per il rinnovo della Giunta delle elezioni, fa riferimento alla semplice maggioranza dei componenti dell'organo, laddove la situazione attuale della Commissione risulta caratterizzata dalle dimissioni (e dalla conseguente intenzione di non partecipare ai lavori) di un numero assai più elevato di suoi componenti, superiore al novanta per cento della composizione complessiva delle Camere, dalle quali è derivata l'impossibilità dell'organo stesso di funzionare. In definitiva occorre evitare che, attraverso il rinvio alla suddetta norma regolamentare, possa prefigurarsi in qualche modo la possibilità, per la maggioranza, di condizionare il funzionamento di un organo, laddove esso sia presieduto da soggetto politicamente non gradito. A ciò si aggiunga che gli istituti regolamentari e gli stessi *quorum* vanno considerati tenendo conto che essi non operano più nell'ambito di un sistema elettorale proporzionale, in relazione al quale erano stati originariamente pensati, ma nel quadro del sistema maggioritario che evidentemente conferisce ad essi un peso diverso da quello iniziale. Infine richiama la necessità di procedere ad una codificazione delle prassi prodotesi in questi anni relativamente ad organi parlamentari di garanzia, quale la Commissione di vigilanza, anche a seguito dell'introduzione del sistema maggioritario, finalizzate ad assolvere a funzioni di tutela delle minoranze; sarebbe quindi auspicabile consacrare queste prassi in appositi testi normativi quali norme di diritto positivo che presiedono al funzionamento di un organo di garanzia come la Commissione di vigilanza.

Rocco BUTTIGLIONE, *Vicepresidente della Camera*, esprime talune perplessità sulle conclusioni prospettate dalla Presidenza per dare soluzione ad una vicenda che presenta profili delicati, in quanto idonea a formare un precedente che non potrà non avere conseguenze, tali da richiedere forse una adeguata ponderazione anche in termini temporali. Al riguardo, rileva come la Costituzione, mentre afferma esplicitamente il principio del divieto di mandato imperativo, non eleva a rango di principio costituzionale in modo altrettanto evidente quello della responsabilità per la funzionalità dell'organo. Ritiene che tale mancata previsione espressa non sia casuale, ma legata all'esperienza della democrazia di Weimar e della sua crisi derivante, anche, dall'esercizio di poteri sovrani da parte del Presidente della Repubblica Hindenburg, esclusivamente fondati appunto sull'esigenza di funzionalità degli organi statuali.

Avendo Linda LANZILLOTTA rilevato che tale principio potrebbe comunque essere desunto dalla configurazione, nella Carta costituzionale, del potere di scioglimento delle Camere attribuito al Presidente della Repubblica, Rocco BUTTIGLIONE, *Vicepresidente della Camera*, osserva che la questione attiene, anche in questo caso, all'utilizzo del canone ermeneutico dell'analogia, che invero la più moderna scienza giuridica tenta di ridurre o addirittura escludere.

Nel caso concreto i riferimenti analogici non sono del tutto convincenti, anche se possono essere invocati alcuni principi generali del diritto. È infatti sicuramente richiamabile il principio generale secondo cui esiste un potere di revoca da parte di chi esercita quello di nomina. Sottopone, inoltre,

all'attenzione della Giunta lo stretto legame che intercorre a suo avviso tra la soluzione che la Giunta ritenga di adottare ed un ulteriore principio generale: quello dell'autodichia, che esclude la cognizione della giurisdizione ordinaria nelle decisioni interne del Parlamento.

Senza voler esprimere giudizi politici sulle scelte dei singoli partiti che hanno portato all'elezione alla presidenza del senatore Villari, viene qui in rilievo il rapporto tra la posizione del presidente di un organo parlamentare, che deve essere *super partes*, e il divieto di vincolo di mandato nella prospettiva che lega ciascun parlamentare al suo schieramento. Occorre dunque dissipare del tutto, attraverso un'adeguata motivazione della decisione che il Presidente della Camera ha prefigurato, il dubbio che i gruppi parlamentari possano controllare ed eventualmente sostituire il proprio membro che non si uniformi alle loro indicazioni. Accogliendo il suggerimento dell'onorevole Lanzillotta, reputa anch'egli opportuno procedere immediatamente ad una riforma che strutturi e definisca con grande precisione le procedure da seguire in casi analoghi, così da precisare contestualmente che l'eventuale rinnovazione della Commissione di vigilanza Rai non possa dipendere esclusivamente dalla impossibilità di funzionamento dovuta alla sola maggioranza dei componenti ma piuttosto debba connettersi ad un comportamento di un *quorum* molto elevato di membri. Con le precisazioni e le riserve sopra esposte, che confermano la delicatezza della questione, esprime comunque il proprio orientamento favorevole alla proposta di parere.

Marina SERENI reputa pienamente condivisibile l'impostazione adottata dalla Presidenza (e le relative conclusioni), che risulta fondata su due ordini di ragioni particolarmente convincenti. In primo luogo, si deve constatare l'oggettiva e irreversibile paralisi dell'organo parlamentare, attestata dalla ricostruzione fornita dal Presidente su quanto è avvenuto in un significativo arco di tempo, contraddistinto da numerosi passaggi formali, fino a giungere alle dimissioni della quasi totalità dei componenti della Commissione di vigilanza, in connessione con la permanenza in carica del senatore Villari. In secondo luogo, un intervento sulla composizione della Commissione chiama in causa la responsabilità dei Presidenti delle Camere, rientrando tra le loro proprie ed esclusive attribuzioni anche quella di garantire il funzionamento degli organi parlamentari. Rileva infine che il richiamato articolo 17, quarto comma, del Regolamento della Camera, esprime un principio invocabile nel caso concreto in via analogica, non tanto in relazione ai presupposti, quanto piuttosto agli effetti conseguenti all'impossibilità di funzionamento di un organo. Del resto si tratta dell'unica disposizione invocabile, attesa la assoluta eccezionalità del caso di specie.

Roberto COTA concorda con la relazione del Presidente e con la proposta di parere, dichiarando altresì di condividere le sollecitazioni espresse dall'onorevole Lanzillotta affinché tali procedure, pur connesse a situazioni assolutamente peculiari, siano comunque disciplinate, in via regolamentare, in modo esplicito ed esaustivo. Non può esimersi dal ricordare all'onorevole Buttiglione che la Giunta, nella seduta dello scorso 13 gennaio, decise in modo unanime su una questione che presentava profili di similitudine con quella oggetto di esame nella riunione odierna, dal momento che riguardava la possibilità di revoca, in assenza di dimissioni, di un membro della Giunta per le autorizzazioni.

Giuseppe CALDERISI ribadisce che la determinazione che ci si accinge ad assumere viene ad intervenire su una situazione assolutamente eccezionale e che non era, onestamente, neppure possibile immaginare. Ferma restando l'opportunità di codificare espressamente nuove regole di funzionamento della Commissione di vigilanza, nell'analizzare gli errori che hanno condotto a questa situazione paradossale, deve preliminarmente ricordare che l'attribuzione alle opposizioni della presidenza dei cosiddetti organi di garanzia - e della stessa Commissione di vigilanza - scaturisce da un accordo, risalente al 1995, che individuava, quale necessario presupposto la reciproca legittimazione tra la maggioranza e le opposizioni. È ovviamente del tutto legittima la scelta delle forze di opposizione, o di una parte di esse, di sottrarsi a questa esigenza di riconoscimento e di legittimazione dello schieramento maggioritario ma, inevitabilmente, a ciò

conseguendo l'impossibilità per essa di invocare l'applicazione di quell'intesa del 1995.

Nel giudicare positivamente i contributi emersi nel dibattito, auspica che di essi si dia conto nel parere che verrà deliberato, al fine di fugare taluni dubbi che potrebbero sorgere e che egli stesso intende evidenziare. Occorre, in particolare riflettere sulla possibilità che sia consentita l'applicazione in via analogica del principio di cui all'articolo 17, con riguardo ad altri organi quale, ad esempio, la Giunta per le autorizzazioni della Camera (esistendo al Senato un'unica Giunta in materia di elezioni e immunità) per i quali nei Regolamenti parlamentari non è prevista una medesima disposizione, circostanza che ingenera il dubbio che il potere presidenziale di «rinnovare la Giunta» sia collegato strettamente proprio con l'esercizio delle funzioni - previste dall'articolo 66 della Costituzione - di verifica della legittimità della propria composizione. Ne discende che, qualora malauguratamente si riproponesse, nella Giunta per le autorizzazioni o nelle stesse Commissioni permanenti, una situazione simile a quella verificatosi ora nella Commissione di vigilanza, a suo avviso, al quesito circa la possibile applicazione del suddetto principio, dovrebbe darsi risposta negativa: auspica, pertanto, che possano essere dissipati i margini di dubbio relativi a questa questione.

Conclusivamente, aderisce alle soluzioni indicate dalla Presidenza per le quali, a suo giudizio, andrebbe precisato che non costituiscono in alcun modo uno strumento di «sfiducia mascherata» per un presidente di un organo parlamentare. Si tratta piuttosto di una determinazione specifica, circoscritta ad un caso concreto che presenta profili di assoluta e riconosciuta eccezionalità.

David FAVIA ringrazia il Presidente per l'approfondimento dei delicati profili giuridici che la questione involge, che ritiene peraltro non convincente. Non può negarsi che la decisione prospettata si muove nella direzione di una sostanziale «sfiducia» del presidente di un organo parlamentare, peraltro investito di funzioni costituzionalmente rilevanti. L'effetto risulta essere quello di attribuire la possibilità di precostituire le condizioni per la revoca del presidente ad una parte, pur ampia, di membri della Commissione, attraverso propri comportamenti.

Ricorda, inoltre, che non si diede corso alle dimissioni dei due componenti della Commissione designati dai Gruppi dell'Italia del valori, cui egli stesso appartiene, presentate nei mesi scorsi, in quanto le Presidenze delle Camere invocarono il principio secondo il quale le dimissioni sarebbero state efficaci solo dopo l'indicazione dei nuovi rappresentanti da parte dei Gruppi stessi. Anche in quel caso i presidenti dei Gruppi avevano peraltro esplicitato la loro intenzione di non designare alcun sostituto. Non sembra oggi essere stato adottato il medesimo atteggiamento in relazione alle dimissioni degli ulteriori trentacinque membri della Commissione.

In assenza di un percorso di riforma delle regole, nel rimedio che la Presidenza si è impegnata a trovare per superare una situazione insostenibile, ravvisa, tuttavia, una forzatura delle norme e dei principi che regolano il funzionamento delle Assemblee parlamentari che, a sua volta, si innesta sulla forzatura delle prassi che si è realizzata con l'elezione del Presidente della Commissione, peggiorandone ulteriormente le conseguenze pregiudizievoli già prodotte. Non condivide inoltre il riconoscimento ai Presidenti delle Camere della possibilità di avvalersi, con riguardo alla Commissione bicamerale di vigilanza, dello strumento della rinnovazione dell'organo, previsto dall'articolo 17, comma quarto, del Regolamento della Camera.

Deve pertanto esprimere una posizione contraria sul parere.

Rosy BINDI, *Vicepresidente della Camera*, comprende la delicatezza delle diverse questioni poste dai colleghi e della vicenda nel suo complesso. Richiama però l'esigenza che sia individuata una soluzione ad una situazione del tutto straordinaria, paradossale e imprevedibile, dal momento che quasi tutti i componenti della Commissione si sono dimessi ed i gruppi non intendono designare i sostituti. Del resto, se non si operasse oggi secondo la proposta del Presidente, quale soluzione alla paralisi della Commissione di vigilanza sarebbe praticabile? Ciò a fronte delle importanti funzioni, anche di rilievo costituzionale, ad essa affidate. Non crede si possa immaginare di non trovare una soluzione, in mancanza di una specifica disposizione espressa. Né ritiene che la soluzione

individuata dalla Presidenza - proprio stante la particolarità della fattispecie concreta - possa in qualche modo compromettere i principi costituzionali invocati da qualche collega.

Gianfranco FINI, *Presidente*, nell'informare anzitutto della conclusione dei lavori della Giunta del Senato e dell'adozione di un analogo parere - a quel che gli risulta all'unanimità - ritiene che, accogliendo le indicazioni emerse nel dibattito in ordine all'opportunità di alcune ulteriori precisazioni nella parte dispositiva del parere - finalizzate, da un lato, a circoscrivere l'esercizio del potere di rinnovo dell'organo alle condizioni riscontrate nella fattispecie attuale e, dall'altro, a chiarire univocamente la esclusiva spettanza di tale potere ai Presidenti delle Camere - quest'ultimo possa essere così riformulato:

«La Giunta per il Regolamento,

esaminata la situazione determinatasi nella Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi a seguito delle dimissioni dall'organo di trentasette dei quaranta componenti e della dichiarazione dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, comunicata ai Presidenti delle Camere, che essi - benché l'articolo 2, comma 1, del Regolamento della Commissione preveda che i componenti sono nominati dai Presidenti delle Camere sulla base delle designazioni effettuate da tutti i Gruppi parlamentari - non intendono procedere alla designazione di altri parlamentari appartenenti ai rispettivi Gruppi in sostituzione dei dimissionari;

tenuto conto della assoluta straordinarietà ed eccezionalità della vicenda e preso atto dell'esito infruttuoso di tutti i tentativi esperiti dalle Presidenze delle Camere per giungere ad una soluzione politica della vicenda;

preso atto che la Commissione risulta, conseguentemente a questo stato di fatto, nella evidente, permanente ed irreversibile impossibilità di svolgere le rilevanti funzioni che l'ordinamento le assegna e che in tal modo il Parlamento stesso è posto nella condizione di non poter esercitare, per il tramite essenziale di tale organo, fondamentali prerogative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo, a tutela di valori costituzionali primari quali la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà ed il pluralismo dell'informazione;

considerato che la situazione prodottasi chiama direttamente in causa i poteri e le responsabilità dei Presidenti delle Camere, che - in base ai principi costituzionali e regolamentari - devono assicurare il buon andamento complessivo dei lavori parlamentari e garantire il regolare funzionamento degli organi parlamentari;

rilevato che la Commissione di vigilanza, pur prevista dalla legge, che ne disciplina altresì - nei tratti essenziali - composizione e competenze, svolge le proprie funzioni secondo i principi dell'ordinamento parlamentare; e che, dunque, è nell'ambito di quest'ultimo che deve essere ricercata la soluzione del problema relativo alla sua impossibilità di funzionamento, pur in mancanza di norme regolamentari direttamente e specificamente riferite alla Commissione di vigilanza e di precedenti analoghi;

considerato che la soluzione da ricercare, al fine di garantire il funzionamento delle Istituzioni e la tutela di fondamentali valori costituzionali, quali quelli sopra richiamati, comporta la definizione di una disciplina in via interpretativa, sulla base delle norme e dei principi dell'ordinamento parlamentare;

richiamati l'articolo 17, comma 4, del Regolamento della Camera, che - con riferimento alla Giunta delle elezioni - stabilisce espressamente che "qualora la Giunta non risponda per un mese alla convocazione, sebbene ripetutamente fatta dal suo presidente, o non sia possibile ottenere durante lo stesso tempo il numero legale, il Presidente della Camera provvede a rinnovare la Giunta"; e l'analogia disposizione contenuta nell'articolo 19, comma 3, del Regolamento del Senato, il quale prevede che, "qualora la Giunta, sebbene ripetutamente convocata dal suo presidente, non si riunisca per oltre un mese, il Presidente del Senato provvede a rinnovarne i componenti"; considerato che tali norme costituiscono esplicitazione, con riferimento ad un organo specifico, di un principio di carattere generale in base al quale, in situazioni straordinarie e in via eccezionale, è configurabile - a fronte della evidente impossibilità di funzionamento di organi essenziali per

l'esercizio di rilevanti competenze parlamentari - il potere di procedere al rinnovo dell'organo stesso in capo ai Presidenti delle Camere, fermo restando che, ove si tratti di organi bicamerali, tale potere deve essere esercitato d'intesa fra i Presidenti;

esprime il parere:

che - nella straordinaria ed eccezionale situazione determinatasi a seguito delle dimissioni di trentasette dei quaranta componenti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e della dichiarazione dei presidenti dei relativi Gruppi di non voler procedere alla loro sostituzione - debba riconoscersi esclusivamente ai Presidenti delle Camere, d'intesa fra loro, al fine di garantire le condizioni di funzionamento della Commissione, il potere di procedere al rinnovo integrale dell'organo, da esercitare tempestivamente, attraverso la revoca di tutti i suoi componenti, la nomina dei nuovi membri e la ricostituzione della Commissione stessa. Ciò stante la accertata, permanente ed irreversibile impossibilità della Commissione, titolare di competenze essenziali nell'ordinamento e di una funzione "di garanzia costituzionalmente fondata e riconosciuta" dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (ordinanza n. 61 del 2008), di svolgere le proprie funzioni».

Dopo che David FAVIA ha confermato il suo dissenso, la Giunta approva il parere nel testo riformulato.

La seduta termina alle 10.15.