

Per un rilancio dei poteri ispettivi e delle garanzie nel Parlamento maggioritario

di Guido Rivosecchi

In avvio della XVI legislatura repubblicana lo stato delle istituzioni appare tutt'altro che in buona salute. Uno dei malati più gravi è senza dubbio il Parlamento. In primo luogo, perché una legge elettorale truffaldina – che combina impropriamente il premio di maggioranza con la clausola di sbarramento – taglia fuori dalla rappresentanza parlamentare una fetta più o meno consistente dei partiti e dei movimenti politici (e altri ancora rischia di tagliarne fuori in futuro, se non verrà modificata), senza peraltro conseguire i vantaggi di stabilità del sistema politico e di un più diretto rapporto tra eletti ed elettori, normalmente propri di un sistema effettivamente maggioritario.

In secondo luogo, perché gli si attribuiscono funzioni che non gli sono proprie. Si parla, ad esempio, di "legislatura costituente", quando, in realtà, al di là delle prove di dialogo (peraltro recentemente interrotte) tra maggioranza e opposizione, questo termine è assolutamente privo di significato, ed anzi rischia di consolidare una deleteria concezione – purtroppo ormai da tempo in voga – in base alla quale la Costituzione, da compromesso alto sui diritti e sulle garanzie di esercizio del pubblico potere, diviene strumento di quotidiana mediazione politica.

In terzo luogo, perché gli strumenti di garanzia e le istituzioni tradizionalmente finalizzate a garantire una corretta applicazione dei regolamenti parlamentari (che della Costituzione sono diretto svolgimento ed integrazione) mostrano ormai limiti consistenti. In tal senso, il filtro costituito dal Presidente di Assemblea non sembra più sufficiente, come si è visto, da ultimo, in qualche episodio in avvio della presente legislatura in cui il Presidente della Camera si è incidentalmente avventurato a sindacare le opinioni espresse da un deputato in Aula. Nelle legislature maggioritarie, infatti, con il colpevole concorso di tutti i gruppi parlamentari, non solo si è consolidata la convenzione che vede entrambe le Presidenze di Assemblea attribuite alla maggioranza, ma, con essa, gli aspetti peggiori di una distorta applicazione (o di una mancata applicazione) del regolamento parlamentare. Si prendano le vicende relative al rafforzamento dei poteri ispettivi del Parlamento sul Governo, che costituiscono uno degli aspetti più rilevanti delle riforme regolamentari intervenute negli ultimi anni, nella ricerca di necessari elementi di bilanciamento in regime maggioritario e nella (faticosa) costruzione di uno statuto dell'opposizione.

Sotto questo profilo, le riforme regolamentari si sono articolate su un duplice versante: da un lato, il rafforzamento del c.d. "question time" (interrogazioni a risposta immediata), sia in Assemblea che in Commissione, e, dall'altro, l'introduzione del c.d. "Premier question time" (che prevede l'intervento del Presidente del Consiglio in Aula, in quanto destinatario delle interrogazioni a risposta immediata). L'intento era quello di introdurre un (quantomeno embrionale) statuto dell'opposizione, finalizzato a promuovere un "confronto tematico" tra il Governo e l'opposizione parlamentare.

Da un lato, il rilancio del *question time* è stato coerentemente basato sul rafforzamento dello schema "duale" della procedura 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). Dall'altro, è stato introdotto il c.d. *Premier question time*, prevedendo che intervengano, nell'ambito di ciascun calendario dei lavori, per due volte il Presidente o il Vicepresidente del Consiglio dei ministri.

Dopo uno stentato avvio, (rinnovato) *question time* e *Premier question time* hanno trovato una discreta attuazione nella XIII legislatura (1996-2001), contribuendo al rafforzamento dei poteri ispettivi del Parlamento.

Anche se le cifre non esprimono in maniera compiuta l'effettivo rendimento degli istituti, i dati concernenti l'esercizio del sindacato ispettivo nel primo decennio di attuazione della riforma sembrano, a prima vista, quantitativamente rilevanti. Nella XIII legislatura, su 539 sedute dedicate a questa funzione, ben 122 sono state destinate alle interrogazioni a risposta immediata e 96 alle interpellanze urgenti, per un totale di 44.580 atti di sindacato ispettivo, dei quali 16.557 conclusi (svolti, assorbiti, trasformati, decaduti o ritirati), pari ad una significativa percentuale del 37,1 per cento (contro il 28,11 per cento, ad esempio, della XII legislatura). Nella XIV legislatura (2001-2006) si sono svolte un totale di 391 sedute di sindacato ispettivo, di cui 138 dedicate alle interrogazioni a risposta immediata e 137 alle interpellanze urgenti, per un totale di 27.233 atti di sindacato ispettivo (dei quali 11.902 conclusi). Infine, nella XV legislatura (2006-2008), si sono svolte un totale di 125 sedute di sindacato ispettivo, delle quali 54 dedicate allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e 51 allo svolgimento di interpellanze urgenti.

Per quanto riguarda più specificatamente il c.d. *Premier question time*, nella XIII legislatura, su un totale di 102 sedute della Camera dei deputati dedicate al sindacato ispettivo, 21 volte è intervenuto il Presidente del Consiglio (7 volte Prodi, 5 volte D'Alema, 9 volte Amato), 29 volte il Vicepresidente del Consiglio (10 volte Veltroni, Vicepresidente del Consiglio nel Governo Prodi I; 19 volte Mattarella, Vicepresidente del Consiglio nei Governi D'Alema I e II) e 52 volte i ministri. Inoltre, nel corso di tutta la legislatura, in un solo caso il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha sostituito i ministri competenti per materia.

Nella XIV legislatura si è invece assistito alla sostanziale inattuazione dell'istituto. Alla Camera, il Presidente del Consiglio Berlusconi ha infatti disertato tutte le sedute in cui si sono svolte interrogazioni a risposta immediata ed il Vicepresidente del Consiglio Fini si è presentato in Aula soltanto sei volte. Si è inoltre consolidata la discutibile prassi di sostituire i singoli ministri competenti per materia con il Ministro per i rapporti con il Parlamento, vanificando così la logica – presupposta dall'istituto – del "confronto tematico" tra Governo e opposizione sui singoli aspetti delle politiche del Governo. Né, sul punto, può dirsi che i Presidenti di Assemblea si siano particolarmente prodigati per una corretta applicazione del regolamento, pur riconoscendo – sia pure soltanto l'allora Presidente della Camera, Casini – il ruolo centrale delle interrogazioni a risposta immediata nello svolgimento della funzione di controllo parlamentare.

Anche nella XV legislatura, comunque molto più breve, il Presidente del Consiglio Prodi ha risposto una sola volta.

All'inattuazione dell'istituto – qualora il Parlamento ritenesse il *Premier question time* primo elemento di bilanciamento rispetto al rafforzamento del Presidente del Consiglio nella c.d. democrazia di investitura – si potrebbe porre rimedio mediante il ricorso al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Quello proposto sembra infatti configurarsi come uno di quei casi in cui la "parte" parlamentare – sia essa individuabile nel Presidente di Assemblea, nella minoranza parlamentare, o, addirittura, nel singolo parlamentare – possa ricorrere alla Corte costituzionale per preservare l'attribuzione parlamentare lesa, nel tentativo di mantenere uno dei già labili correttivi alle torsioni maggioritarie impresses alla forma di governo.

La vicenda relativa al tentato rafforzamento dei poteri ispettivi del Parlamento sembra in definitiva mostrare che alle codificazioni per iscritto nel regolamento parlamentare di alcune garanzie non sempre corrisponde un parallelo processo di rafforzamento dei controlli in merito alla corretta applicazione della disciplina.

D'altra parte, è ormai assodato che le convenzioni e le prassi applicative interne alle Camere tendano a determinare scenari degenerativi, acuiti da un uso distorto del "precedente", non tanto finalizzato alla ricerca di più stabili regole di equità che vadano oltre il diritto scritto, quanto orientato a fornire legittimazione a prassi di dubbia legittimità costituzionale, in elusione delle norme costituzionali e regolamentari (si pensi all'uso combinato tra i maxi-emendamenti del

Governo e la posizione della questione di fiducia nelle sessioni di bilancio, che finisce per strozzare il dibattito parlamentare e produrre leggi finanziarie con oltre mille commi).

Di fronte a tali tendenze, la soluzione andrebbe ricercata non tanto nel rafforzamento di meccanismi di controllo interni all'ordinamento parlamentare, quanto nell'introduzione di garanzie esterne ai fini del rispetto delle garanzie costituzionali e dei regolamenti parlamentari, che passano per lo sviluppo di forme di sindacato della Corte costituzionale. A meno di non consentire che intere aree di attività delle Camere vengano sostanzialmente sottratte al principio di legalità e dello Stato di diritto, come le recenti polemiche sui c.d. deputati pianisti (che votano mediante dispositivo elettronico in sostituzione di colleghi) hanno anche recentemente dimostrato.