

Giorgio Frasca Polara SCHEDA COSTITUZIONALE E PARLAMENTARE

Il partito politico

Nella prima parte della Costituzione – quella, fondamentale, sui diritti e doveri dei cittadini – all'art. 49 c'è una affermazione solenne: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». È il riconoscimento della funzione politica e sociale del partito politico anzitutto come istituzione democratica, ma poi anche come tramite, appunto associativo, rivolto, secondo una celebre definizione di Max Weber, «ad un fine deliberato, sia esso oggettivo, come l'attuazione di un programma avente scopi materiali o ideali, sia personale, cioè diretto ad ottenere benefici, potenza e pertanto onore per capi e seguaci, oppure rivolto a tutti questi scopi insieme».

I partiti politici compaiono all'inizio nei Paesi che per primi adottano forme di governo rappresentative. I partiti non sono nati automaticamente con il governo rappresentativo. Piuttosto i processi politici e sociali che portarono a questa forma di governo (che prevedeva la gestione di un'ampia quota del potere politico da parte di "rappresentanti del popolo") hanno via via condotto ad una progressiva democratizzazione del Paese e all'inserimento di settori sempre più vasti della società civile nel sistema politico. Insomma, la nascita e lo sviluppo dei partiti sono legati al progressivo aumento della domanda di partecipazione al processo di formazione delle decisioni politiche sino a diventare il momento centrale del processo di integrazione politica del popolo con un momento centrale – ma non esclusivo – nelle elezioni.

Per limitarci alla vicenda italiana, la forma-partito nasce con l'Unità d'Italia (seppur condizionata da forti limitazioni: il clientelismo, il trasformismo, il diritto elettorale fortemente ridotto per censo e per sesso, ecc.); si sviluppa in crescendo (il consolidamento della tradizione liberale, la nascita dei partiti di massa, il socialista prima e poi il cattolico) sino all'avvento del fascismo. Con la Resistenza, i partiti rinati dalla lotta di Liberazione, con il loro profondo radicamento nella società riprendono una vivacissima attività alimentata anche da una parallela, essenziale conquista di democrazia: il suffragio davvero universale, con il diritto di voto – nel referendum istituzionale e nelle contemporanee elezioni per l'Assemblea Costituente, 2 giugno 1946 – da parte delle donne che, nei primi territori liberati del Nord, avevano già acquisito questo diritto nelle elezioni amministrative dell'anno prima.

L'Italia è l'unico paese del mondo evoluto che "produce" un sistema diverso non solo per ciascuna elezione: Europa, Italia, Regioni ordinarie, Regioni a statuto speciale, Province ma anche per i Comuni dove si applicano norme assolutamente diverse a secondo dell'ampiezza dell'ente locale.

I gruppi parlamentari

Si crede (e spesso si afferma anche in testi specialistici) che i gruppi parlamentari siano emanazioni, proiezioni dei partiti politici. Essi godono non solo di una autonomia sostanziale, ma addirittura di un riconoscimento in Costituzione (artt. 72 e 82: in ambedue si parla di gruppi non "politici" ma "parlamentari") oltre che, a maggior ragione e sul piano operativo, nei regolamenti parlamentari. Anzitutto, tra i primi adempimenti di ciascun parlamentare c'è quello di "dichiarare" a quale gruppo intende aderire: in mancanza di tale dichiarazione (che non è obbligatoria, ma che se avviene va sottoscritta prima della seduta inaugurale della Camera di appartenenza), il parlamentare è iscritto d'ufficio al cosiddetto gruppo misto in cui confluiscono parlamentari anche di diverso orientamento politico e comunque gli eletti in liste presentate in pochi collegi o con una cifra elettorale nazionale inferiore ad un tot diverso tra le due camere. A differenza dei partiti, i gruppi entrano nel lessico, con l'antico nome di "uffici", e nelle norme regolamentari solo con la riforma del regolamento della Camera del 1920. Qui è appena il caso di ricordare che il Senato, sino al secondo dopoguerra, era sostanzialmente e quasi generalmente di nomina regia, e quindi con fisionomia affatto diversa dall'altro ramo del Parlamento. A rafforzare il potere dei gruppi è intervenuta, alla Camera, la nuova riforma del 1997, che ha tolto ai singoli deputati la disponibilità della presentazione delle cosiddette interpellanze urgenti (per le quali è richiesta la firma di almeno trenta deputati), e che ha affidato ai gruppi, e non ai singoli deputati, la disponibilità del *question time*, cioè dell'interrogazione a risposta immediata: un deputato per ciascun gruppo può presentare una interrogazione, ma «per il tramite del presidente del gruppo al quale appartiene». La crisi del ruolo dei partiti, l'evolversi della geografia politica verso un bipolarismo ancorché imperfetto, potrebbe rendere più centrale il ruolo dei gruppi in Parlamento come del resto risulta oggettivamente tanto dalla ulteriore riforma (1997) del regolamento della Camera quanto dalla ricomposizione, solo tendenzialmente bipolare, della geografia partitica.

Da segnalare un elemento non irrilevante. La Costituzione afferma, con l'art. 67, che «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». La norma, anche e proprio nella sua essenzialità, ha una forte pregnanza politica e morale. L'assenza di vincolo di mandato ha infatti un doppio significato: che l'eletto non può esserlo sulla base di un mandato specifico dei suoi elettori; e che i suoi elettori non possono revocargli il mandato come accade quando c'è il mandato imperativo. Significa dunque che il mandato parlamentare è (deve essere) assolutamente libero, comporta che il "rappresentante" la Nazione non dipenda, negli orientamenti e nei voti che esprime nella Camera di appartenenza, da alcun tipo di istruzioni o vincoli, rapportandosi solo a un generale e impersonale soggetto di riferimento, la Nazione appunto.

Questa concezione, propria del costituzionalismo liberale, entra in qualche modo in crisi, o almeno in forte tensione, con l'evoluzione del sistema politico, con il forte affermarsi del ruolo dei partiti e dei gruppi, ciò che ha finito per comportare (non era inevitabile) la centralizzazione delle decisioni nei *leader* o negli organismi dirigenti dei partiti o dei gruppi parlamentari (sino alla teoria di chi propone di affidare ai soli capigruppo l'espressione dei voti parlamentari) e finisce per limitare il "libero mandato" dei singoli "rappresentante".

Ma, d'altra parte, se le decisioni parlamentari più importanti sono concordate e assunte all'interno del gruppo cui il parlamentare aderisce (attenzione: formalmente all'interno del gruppo, e non del partito "di riferimento"), i regolamenti parlamentari intervengono espressamente a tutelare coloro che dissentono dalle decisioni della maggioranza del loro gruppo, assicurandogli, nelle Assemblee come nelle Commissioni, il diritto di manifestare i motivi del dissenso dalle posizioni ufficiali del gruppo di appartenenza. Comunque la cosiddetta disciplina di gruppo è, con tutta evidenza, cosa diversa dal mandato imperativo: il parlamentare accetta una serie di vincoli e sanzioni frutto di una libera scelta che non lede il principio dell'art. 67. Se non gli garbano vincoli e sanzioni, è altrettanto libero (come è accaduto e accade) di lasciare quel gruppo e di passare ad altro gruppo.

Il Parlamento

Se partiti, gruppi e singoli parlamentari sono, ciascuno per la propria parte, gli attori del confronto politico, il luogo tipico di questo confronto è soprattutto (e non solo nel nostro Paese) il Parlamento. Qui va fatta una prima e fondamentale annotazione che investe la cosiddetta forma di Stato: le norme relative al Parlamento aprono la seconda parte della Costituzione, la parte dedicata all' "Ordinamento della Repubblica". Seguono, nell'ordine, le norme relative al Presidente della Repubblica (la Costituzione usa per lui solo una volta, e non in alternativa, una ulteriore definizione all'art. 87: «Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale»), al governo, alla Magistratura, alle Autonomie territoriali, alle Garanzie costituzionali (revisione costituzionale e Corte costituzionale). Con questa scala di valori è evidente che i costituenti hanno voluto vedere nel Parlamento "il luogo istituzionale" a partire dal quale delineare l'organizzazione della Repubblica. Anche la Corte costituzionale ha avuto modo (sentenza n. 154 del 1985) di sottolineare che il Parlamento è posto «al centro del sistema...[quale] istituto caratterizzante l'ordinamento».

Oggi è assai vivace il dibattito sul ruolo effettivo del Parlamento. Diciamo che la sua centralità, o meglio la sua supremazia, rivendicata con grande forza e anche con vivace *vis polemica* da presidenti delle Camere della levatura di Pietro Ingrao, di Nilde Iotti, di Giovanni Spadolini (degli ultimi due si ricorda la protesta severissima per la definizione, "un parco buoi", che negli Anni Ottanta del secolo scorso dette del Parlamento l'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi). Questa supremazia del Parlamento è stata più recentemente messa in discussione in vario modo, con vari accenti e con diverse motivazioni. Un altro ex Presidente della Camera, Luciano Violante, ragiona sul concetto innovativo di democrazia decidente, rivendicando ad un Parlamento profondamente riformato anche una maggiore, più penetrante funzione di effettivo controllo sull'esecutivo, ciò che oggi manca.

Lo stesso Violante come altri ex Presidenti della Camera (Pierferdinando Casini e Gianfranco Fini) hanno denunciato la inarrestata e anzi progressiva invadenza legislativa del governo (senza contrappesi, senza bilanciamenti) che stringe il Parlamento tra l'incudine dei decreti-legge e il martello delle leggi-delega, lasciando poco o punto spazio all'iniziativa autonoma dei singoli parlamentari e dei gruppi. E conta, all'opposto, la forte ed anche assai polemica rivendicazione da parte dell'attuale Presidente del Consiglio di maggiori poteri propri e del suo governo.

Comunque, ancora oggi si parte da qui, dal Parlamento, per delineare e articolare l'organizzazione statale. Non è la regola, ovunque nel mondo avanzato. Basti pensare al sistema vigente negli Stati Uniti dove un Parlamento forte (anche e soprattutto nei poteri di controllo: forse i più vasti e incisivi) fu spesso da ostacolo alle scelte del Presidente; o, più vicino a noi, al sistema semipresidenziale vigente in Francia, in cui tuttavia Nicolas Sarkozy coltivava l'obiettivo di ricostituire il modello francese sullo schema Usa: più poteri al Presidente e, insieme, più poteri al Parlamento. In Italia la supremazia del Parlamento (che a tratti, come si è detto, può apparire solo formale) risponde ad una significativa logica ideale e politica prima che al frutto di una fortuita architettura costituzionale. I costituenti intesero insomma il Parlamento come l'istituzione-simbolo della rottura con i principi del regime fascista.

Istituzione formata dunque secondo le regole della rappresentanza politica (che la dittatura aveva stravolto sino a negare totalmente) e caratterizzata al suo interno, in conseguenza di libere elezioni, dal pluralismo politico. Il Parlamento, dunque, non poteva che rappresentare il nucleo istituzionale di base della nuova organizzazione del potere, e ad esso la Costituzione ha attribuito, come vedremo, accanto alla funzione legislativa anche rilevanti poteri di indirizzo politico e di controllo.

Sarà opportuno rilevare sin da ora (si tornerà presto su alcune delle questioni qui accennate) come questa supremazia del Parlamento sia anche una netta prevalenza fattuale. Tale è ad esempio la volontà espressa dal Parlamento rispetto al potere del Presidente della Repubblica di rinviare le leggi («Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata», art. 74) e di ratificare i trattati internazionali «di natura politica» («Le Camere autorizzano con legge...», art. 80); rispetto al potere referendario («non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali», art. 75); e al potere normativo, anche se di rango legislativo, del governo (che «non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria», art. 77; e inoltre «I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione», ancora art. 77). In questo caso sarà necessaria una «leggina» (così in gergo parlamentare: ma sempre di legge si tratta) che sani gli effetti provocati nei due mesi di vigenza del decreto decaduto.

Accanto al Parlamento la Costituzione pone altri centri di potere politico quali anzitutto il governo, e poi anche le Regioni e gli enti locali intermediari, le società intermedie (partiti, sindacati dei lavoratori e degli imprenditori), un «organo ausiliario» come il Cnel, e infine lo stesso corpo elettorale che può, con alcune eccezioni, sovrapporsi alla volontà legislativa del Parlamento mediante il referendum abrogativo (art. 75) o neutralizzare la volontà costituente delle Camere mediante il referendum costituzionale (art. 138).

Bicameralismo paritario e riforma in corso

La caratteristica più immediata ed evidente del nostro sistema parlamentare è il bicameralismo, che oggi rifiuta sia la distinzione tra Camera elettiva e Camera di nomina regia (come in Italia dallo Statuto albertino e per un secolo) o ereditaria e comunque non elettiva (come in Inghilterra la Camera dei Lords, di fatto con scarsi poteri); e sia soprattutto la distinzione tra camera nazionale e camera che rappresenta entità decentrate, come il Bundesrat tedesco che rappresenta i Länder, il Senato Usa dove siedono due rappresentanti per ciascun Stato federato, il Consiglio degli Stati svizzero che esprime due rappresentanti per Cantone.

Purtroppo però quello italiano è stato sin qui un bicameralismo paritario. A parte il numero dei componenti (630 deputati, 315 senatori più i senatori a vita, e di diritto a vita), a parte le differenze di età tanto nell'elettorato attivo quanto in quello passivo (più basse per la Camera, più alte per il Senato), a parte ancora alcune varianti nei sistemi elettorali, le due Camere hanno identici compiti, lavorano con le medesime procedure, non vi sono distinzioni di funzioni. Bicameralismo, dunque, ripetitivo, defatigante, soprattutto non al passo con i tempi che esigono (si pensi all'economia, ma non solo) decisioni rapide, orientamenti precisi, interventi incisivi. E, invece, un testo legislativo va approvato dalle due Camere nella identica formulazione, e quindi se in seconda «lettura» una Camera modifica alcune parti del testo approvato dall'altra Camera, questa deve esaminare le modifiche ed approvarle, altrimenti respedisce le modifiche alle modifiche alla prima Camera, e si realizza – non ipoteticamente – la famigerata «navetta» con assurde perdite di tempo.

Con la riforma costituzionale in corso di approvazione (e alla vigilia, mentre questo volume va in stampa, del referendum confermativo, art. 138, comma 2, della Costituzione) avviene una rivoluzione, sintetizzabile in alcuni elementi-chiave: a) fine del bicameralismo perfetto; b) primato assoluto della Camera dei deputati, l'unico ramo del Parlamento cui spettano il voto di fiducia e di sfiducia al governo e ai singoli ministri; c) Senato ridotto drasticamente nei poteri e nel numero dei componenti: solo 95, rappresentativi delle istituzioni

territoriali cioè regioni e province autonome (Bolzano e Trento), mentre le province ordinarie sono cancellate anche lessicalmente dalla Costituzione. La durata in carica dei senatori coincide con quella degli organi territoriali da cui sono eletti, ne consegue che il Senato si rinnova parzialmente, organo "continuo" non soggetto, a differenza della Camera, a scioglimento. Confermati il divieto di mandato imperativo e le prerogative di insindacabilità, viene invece meno l'indennità parlamentare mentre sussiste quella connessa alla funzione svolta sul territorio; d) l'approvazione anche da parte del Senato è richiesto solo per le leggi di revisione costituzionale, le leggi che ordinano, legislazione elettorale, organi di governo, la ratifica dei trattati internazionali, mentre si crea la clausola del "richiamo": il Senato ha il potere di richiamare una legge o un decreto-legge la cui approvazione spetta solo alla Camera se lo richiede un terzo dei suoi membri. La Camera poi delibera in via definitiva sulle proposte di modifica, anche ignorandole; e) la sola Camera, essendo direttamente costituita dal corpo elettorale, rappresenta la Nazione, ha esclusiva competenza sulla deliberazione dello stato di guerra a maggioranza assoluta dei componenti, l'approvazione delle leggi di amnistia e indulto, l'autorizzazione a sottoporre il presidente del Consiglio e i ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati connessi all'esercizio delle funzioni. Naturalmente la sola Camera può essere sciolta dal presidente della Repubblica che però viene eletto dal Parlamento in seduta comune, e la cui supplenza passa dal Presidente del Senato (che convocherà e presiederà la seduta comune) al Presidente della Camera, con un'inversione dei ruoli che tiene conto del ribaltamento delle funzioni delle due Camere.

Fiducia e sfiducia al governo

Veniamo ora ai poteri del Parlamento. Tre sono quelli fondamentali: il potere che chiameremo (impropriamente) creativo, il potere legislativo, il potere ispettivo e di controllo. Il potere che s'è definito creativo consiste nel *voto di fiducia* della Camera al governo. Quando si costituisce un governo, il suo primo atto (Costituzione, art. 93) è «prestare giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica». Solo così «assume le funzioni», si insedia, compie i primi atti burocratici (la nomina dei sottosegretari, che giurano nelle mani del Presidente del Consiglio) ma non ha ancora un potere reale, *in primis* il potere di iniziativa legislativa. Questo potere gli viene attribuito solo al momento in cui la Camera (esempio di supremazia del Parlamento), davanti alla quale il governo si presenta «entro dieci giorni dalla sua formazione», gli vota, a conclusione del dibattito sul programma, la fiducia «mediante mozione motivata e votata per appello nominale». La più classica e tacitiana formula di fiducia recita così: la Camera «udite le dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio, le approva e passa all'ordine del giorno». L'appello nominale per il voto di fiducia è qualcosa di più e di diverso dal semplice voto palese. Significa che il parlamentare viene chiamato sotto il banco della presidenza e, nel passaggio, pronuncia il "sì" o il "no" o l'astensione (che in Senato "vale" come voto negativo), assumendosi così pubblicamente la responsabilità della scelta, senza possibilità di infingimenti o di agguati.

Ovvio che il cosiddetto "voto di investitura" assuma un valore prevalentemente formale nel caso di governo emergente dal risultato elettorale, mentre acquista un significato sostanziale nel caso di governo formato in seguito a crisi verificatesi nel corso di legislatura. Si intende anche dire che il rapporto fiduciario non rimane "congelato" per l'intera legislatura, perché rimane alla Camera il potere di interromperlo riconsegnando al Presidente della Repubblica il potere-dovere di affidare l'incarico oppure il re-incarico di formare, se possibile, un nuovo governo (assistito naturalmente dalla necessaria fiducia parlamentare, delle stesse forze politiche o di altre) o di sciogliere la Camera e indire nuove elezioni.

Con lo stesso sistema si può far cadere un governo. La mozione di sfiducia, che «deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti» e «non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione» (l'intervallo temporale vuole evitare che la mozione colga impreparati i parlamentari), va ugualmente votata per appello nominale. La mozione di sfiducia prevede naturalmente una dichiarazione introduttiva non del governo (che interviene invece a conclusione della discussione generale) ma dei presentatori del documento con cui si sollecitano le dimissioni del governo. Se non con una mozione di sfiducia, come si realizza una crisi di governo?

Si sa che le crisi maturano assai frequentemente (ma non l'ultima del governo Prodi, maggio 2008) fuori delle aule parlamentari, quasi sempre nelle segreterie dei partiti che esprimono la coalizione sin qui maggioritaria. Poco prima di essere eletto Presidente della Repubblica (1992), l'allora deputato dc ed ex ministro Oscar Luigi Scalfaro, presentò e fece approvare dalla Camera una mozione che impone sempre e comunque la parlamentarizzazione di una crisi: come dire che là dove il governo è nato là deve morire.

La sfiducia individuale

Il regolamento della Camera disciplina dagli Anni Ottanta le mozioni con cui si richiedono le dimissioni non di tutto il governo ma di un singolo ministro nei cui confronti, sino ad allora, si potevano esprimere critiche ma non sfiduciarlo. Per la mozione di sfiducia individuale si applica lo stesso regime della mozione di sfiducia al governo. Per anni, però, dopo l'introduzione di questo istituto, tutte le mozioni di sfiducia individuale (alcune decine) erano state sistematicamente respinte. Poi, nell'ottobre 1995, una serie di ispezioni in uffici giudiziari, disposte dall'allora ministro della Giustizia Filippo Mancuso e considerate illegittime dal Pds (che faceva parte della maggioranza a sostegno del governo "tecnico" di Lamberto Dini) spinse questo partito a presentare appunto una mozione di sfiducia nei confronti del Guardasigilli.

La mozione fu approvata e Mancuso costretto alle dimissioni, ma con un seguito di grande rilievo giuridico e politico. L'ormai ex ministro ricorse infatti alla Corte costituzionale contro il voto del Senato, sollevando un classico conflitto di attribuzioni. La sentenza della Consulta sgombrò il campo da ogni controversia: «La Costituzione – sottolinearono i giudici della Consulta – nel prevedere all'art. 95, secondo comma, la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale [dei ministri], conferisce sostanza alla responsabilità politica dei ministri nella duplice veste di componenti la compagine governativa da un canto, e di vertici dei rispettivi dicasteri dall'altro»; e dunque, nella forma di governo parlamentare, «là dove esiste indirizzo politico, esiste responsabilità» e «là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario».

La questione di fiducia

Altra cosa, assolutamente diversa, è la questione di fiducia: consiste nella dichiarazione del governo, resa alla Camera (ci riferiamo sempre, oramai, alla riforma costituzionale *in fieri*), di voler collegare all'esito di una certa votazione la propria permanenza in carica. In altre parole, una volta che una Camera neghi la fiducia su un emendamento, o su un particolare articolo, o su un intero provvedimento cui il governo annette tale e tanta importanza da porvi la "questione", l'esecutivo si dimette. Da rilevare che la questione di fiducia deve essere votata per appello nominale, come la mozione di fiducia/sfiducia. Attenzione: l'istituto della questione di fiducia non è disciplinato in Costituzione ma dal regolamento parlamentare e costituisce una eccezione, un *unicum*, rispetto alla norma costituzionale (art. 94) in base alla quale «il voto contrario (...) su una proposta del governo non importa obbligo di dimissioni». Paradossalmente vale per il governo anche la (implicita) regola contraria: se e quando il governo ha bisogno di ri-compattare una maggioranza che dà segni di allarmanti tensioni interne, può porre la questione di fiducia. Con la regola, si è detto, del voto palese. Ma c'è, a vantaggio del governo, un necessitato corollario: siccome la fiducia è posta sul provvedimento del governo, essa ha – in sede di votazioni – la priorità su tutto il resto, comprese le proposte emendative non solo dell'opposizione ma talora anche di settori o di singoli esponenti della maggioranza, che, una volta approvata la questione di fiducia, sono fuorigioco: da discutere ma non più da votare. Come dire che la fiducia si tramuta in una mannaia di tutto quel che non è la proposta del governo coinvolta nella "questione".

Il potere legislativo

Il processo può essere attivato: dal *governo* (disegno di legge, decreto-legge, legge-delega e conseguenti decreti delegati); da *ciascun membro delle Camere*, singolarmente o in gruppo; dalle *Regioni* (almeno cinque, collegialmente); dai *cittadini* (proposta cosiddetta "di iniziativa popolare", che deve essere appoggiata da un minimo prima di cinquantamila firme, ora con la riforma, di centocinquantamila); ma non più anche dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro che viene abolito. Per tutti indistintamente gli strumenti legislativi, la Costituzione dispone tassativamente un primo passaggio obbligatorio e solo in alcuni casi dirimente: l'esame da parte della commissione di merito (Sanità, Lavoro, Difesa, ecc.) e inoltre della commissione Bilancio quando il provvedimento implica una spesa. Va sottolineato subito un particolare aspetto dell'esame in commissione e del rilevante ruolo di questo lavoro: in effetti l'opera (quasi sempre solo "istruttoria") delle commissioni è una delle più oscure del lavoro parlamentare, ma anche quasi sempre quella più utile e spesso decisiva. È infatti in quella sede che si forma il nucleo fondamentale di quello che diverrà un provvedimento legislativo cogente; è lì che, grazie alle specializzazioni dei commissari, si approfondisce gran parte della materia; ed è soprattutto lì che maturano spesso le mediazioni, i compromessi fondamentali.

Qui, nell'esame da parte della commissione, si apre una triplice possibilità di lavoro. La formula più frequentemente adoperata è quella della *sede referente*: si discute un testo (magari unificando, proprio in commissione, varie proposte di diversi presentatori), lo si emenda, lo si vota articolo per articolo e nel testo finale, quindi lo si trasmette all'aula dove questo *iter* è ripreso dall'inizio: relazione (eventualmente di maggioranza e di minoranza), discussione generale, emendamenti, votazioni parziali e finale. La sede referente è obbligatoria per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi. Una seconda modalità consiste nell'esame di un provvedimento da parte della commissione di merito riunita in *sede deliberante*. Ma c'è un duplice ostacolo al libero corso di questa più rapida soluzione, gravano sulla scelta di questa sede due elementi: la condizione dell'accettazione unanime dei gruppi; e la possibilità costante, anche in corso di esame del provvedimento, di revoca di questa decisione anche da parte di un solo gruppo o di un solo commissario. Superati questi ostacoli, in commissione si esamina (o si unifica) un testo, lo si emenda, lo si vota e, se approvato, è legge. Cioè viene "saltato" il momento dell'esame e dei voti nell'aula. Terza soluzione: l'esame (raro) in *sede redigente*. A differenza di quanto accade per la deliberante, una volta decisa questa modalità, essa non è revocabile. Il tratto sostanziale è l'affidamento alla commissione del compito di redigere un articolato del provvedimento non più modificabile da parte dell'assemblea. In buona sostanza all'aula è lasciata solo una sorta di prendere-o-lasciare. È evidente la *ratio* di questa modalità: decongestionare il lavoro dell'assemblea pur non spossessandola del potere di decisione finale.

Il decreto-legge

Con la proposta ordinaria (cui può essere attribuito carattere d'urgenza: deliberazione dell'assemblea sui così detti "disegni di legge prioritari" e quindi "voto a data certa"), il governo – ed esso solo – può ricorrere ad una seconda forma di iniziativa legislativa. Si tratta del decreto-legge, di cui è escluso tassativamente l'esame solo nelle commissioni: è obbligatorio cioè anche il passaggio in aula. Inoltre una importante sentenza della Corte costituzionale del 1996 (recepita con la riforma in *fieri*) è intervenuta a bloccare un reiterato abuso stabilendo la non reiterabilità dei decreti-legge: sino ad allora, quando un decreto scadeva senza che fosse stato tempestivamente convertito in legge entro i sessanta giorni, talora lo si riproponeva in copia conforme, spesso per tre, quattro, persino sei volte. In effetti il decreto-legge è, deve o dovrebbe essere, uno strumento eccezionale di intervento che ha effetto immediato ma a tempo (sessanta giorni di vigenza, come si è detto, entro i quali il decreto va convertito in legge o decade), e regolato da una specifica normativa costituzionale, l'art. 77, che ne prevede l'adozione solo «nei casi straordinari di necessità e di urgenza». Quali sono questi casi? Tra quelli classici, gli interventi in seguito ad un terremoto, le misure in conseguenza di un'epidemia, una tassa di scopo, l'aumento del prezzo dei carburanti (in questo caso si parla di "decreto catenaccio": per rendere immediato l'aumento si pubblica nottetempo il decreto in Gazzetta ufficiale in modo che al mattino le pompe eroghino al nuovo prezzo).

Perché il decreto-legge sia emanato ed entri in vigore è necessaria la firma del Presidente della Repubblica che «promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge...» (Costituzione, art. 87). Talora – il caso più recente è stato con il decreto proposto all'inizio del 2009 dal governo Berlusconi per impedire che fossero attuate le disposizioni della magistratura per troncare l'agonia di Eluana Englaro – il Presidente della Repubblica informa preventivamente il Presidente del Consiglio che non controfirmerà perché ritiene che non sussistano le condizioni di cui all'art. 77 o perché considera l'atto del governo una prevaricazione di altri poteri dello Stato (nel caso Englaro del potere della magistratura). Né basta. Per esser certi non solo dell'approvazione di un decreto-legge ma anche che, nell'*iter* dell'esame, non ci scappi l'approvazione di qualche emendamento presentato dall'opposizione o da settori e anche singoli parlamentari della stessa maggioranza, i governi sono sempre più frequentemente alla questione di fiducia che, come abbiamo detto in altra occasione, blocca il voto degli emendamenti ed equivale ad un accettare o respingere il decreto esattamente come proposto dal governo.

Si faccia attenzione ad un altro aspetto della specialissima procedura parlamentare per l'esame dei decreti. Una volta approvato dal Parlamento, il decreto-legge deve necessariamente superare un altro voto: quello della *conversione in legge*. Di conseguenza, una volta che vi sia stato il voto di approvazione del decreto, l'assemblea procede ad una nuova votazione (preceduta quasi sempre da ulteriori dichiarazioni di voto) per dare al decreto la forma di legge.

Legge-delega

Un altro, diverso e più complesso strumento legislativo (utilizzato soprattutto dal governo, ma nulla esclude che possa essere di iniziativa parlamentare) è la *legge delega*, la cui titolarità è sempre e solo del governo. Essa consiste in un provvedimento – una normale legge che come tale ha il suo corso sino al voto finale dell'assemblea – le cui caratteristiche e limiti sono fissati dalla Costituzione: «L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi, e soltanto per tempo limitato e per soggetti definiti». In buona sostanza, la legge-delega fissa alcuni principi guida, rinviandone la precisa e vincolante esplicitazione e organizzazione ad una serie di *decreti legislativi* o *delegati* che non vanno assolutamente confusi con i decreti-legge. L'opportunità di ricorrere alla delega si presenta, in linea teorica, soprattutto nei casi in cui la materia da regolare sia particolarmente complessa e ampia, e ponga la necessità o di utilizzare (per la stesura dei decreti legislativi) competenze tecniche specialistiche o di garantire la più perfetta omogeneità di contenuti.

La giurisprudenza costituzionale è concorde nel prescrivere che i poteri delegati al governo siano esattamente circoscritti e che non siano così ampi da spogliare il Parlamento del suo potere. E quindi questa delega deve determinare con precisione tre fattori: l'oggetto, la materia da disciplinare; il termine di durata della delega; i principi e criteri ai quali il governo si dovrà attenere, in modo che la disciplina finale della materia non sia totale frutto delle scelte del governo ma sia condizionata dai principi posti dal Parlamento. Se quindi il governo viola i principi della legge-delega, automaticamente viola la Costituzione, e contro i suoi decreti delegati è possibile il ricorso alla Corte costituzionale.

È possibile un controllo anche preventivo della aderenza, non tanto formale quanto sostanziale, dei decreti delegati alla legge di cui sono espressione? Il controllo esiste: prima della ratifica da parte del Consiglio dei ministri di ciascun decreto e la firma prolungatrice del Presidente della Repubblica, lo schema di esso viene trasmesso dal governo, per un "parere" (obbligatorio ma non vincolante), alle commissioni parlamentari competenti per materia. Il governo può prendere atto e far tesoro di osservazioni e correzioni, oppure ignorarle del tutto o in parte. In casi rilevanti (federalismo fiscale, federalismo amministrativo, ecc.,) viene inserita nella legge-delega una forma più incisiva di controllo: non della commissione di merito ma di una speciale commissione bicamerale che esamina i decreti delegati con maggiori, effettivi poteri di contrattazione con il governo.

La promulgazione della legge

Quando un provvedimento legislativo sia stato votato e approvato dal Parlamento o varato dal Consiglio dei ministri con forza di legge, scatta il meccanismo, previsto dall'art. 87 della Costituzione, della *promulgazione delle leggi* da parte del Presidente della Repubblica. Ma questi può non apprezzare una legge: per insufficiente copertura finanziaria, per contraddizione con principi costituzionali, ecc. Il non apprezzamento da parte del Presidente della Repubblica si traduce nel *rinvio alle Camere* del provvedimento (Costituzione, art. 74) che sono invitate, «con messaggio motivato», a compierne un riesame e a procedere ad una nuova votazione. Tutti i presidenti della Repubblica si sono avvalsi di questo potere (il primato comunque è di Francesco Cossiga. Solo qualche volta il Parlamento ha modificato il provvedimento accogliendo alcune delle osservazioni del Quirinale. Quando le Camere approvano nuovamente il provvedimento, il Presidente della Repubblica non può fare altro che promulgarla. Naturalmente, in tempo successivo, un ricorso alla Corte costituzionale può provocare una sentenza che annulla in tutto o in parte il provvedimento. In altre parole, la Costituzione non attribuisce al Capo dello Stato il ruolo di controllore delle leggi: questo è compito della Consulta – essa è il "giudice delle leggi" – quando non del popolo in caso di un referendum abrogativo o confermativo.

Il referendum

Il referendum costituisce il più classico e significativo istituto di *democrazia diretta* (su un prevalente impianto di democrazia rappresentativa), caratterizzato appunto dall'affidare direttamente al corpo elettorale determinati poteri di decisione o di iniziativa: si ricordi che accanto al referendum c'è, nel sistema costituzionale italiano, la già accennata iniziativa legislativa popolare. Il principio referendario era stato sperimentato il 2 giugno 1946 perché il popolo italiano scegliesse tra il conservare il regime monarchico o il far nascere la Repubblica. L'istituto è stato poi inserito in Costituzione con una fondamentale limitazione: oggi *non esiste il referendum propositivo*, ma la riforma prevede l'approvazione di una legge costituzionale per disciplinare condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo come in frequente uso

in altri Paesi, ad esempio in Svizzera. E dunque, *allo stato dei fatti*, nel sistema politico-elettorale italiano esistono, e sono praticati, solo il *referendum abrogativo* di una legge o parte di legge, e il *referendum confermativo* di una legge di revisione costituzionale e di altre leggi costituzionali (Costituzione, art. 138).

Per il referendum abrogativo (che, ricordiamo, non può essere ammesso per una serie di leggi) sono previsti (a differenza della normativa attuale) due diversi di validità del voto: quando la proposta è stata sottoscritta da 500mila elettori il quorum è costituito dalla maggioranza degli aventi diritto al voto (come oggi), mentre quando la proposta è sottoscritta da 800mila elettori è la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera. La richiesta referendaria va prima esaminata dalla Cassazione sia sul piano formale (il controllo delle firme, se avanzata dagli elettori) che su quello sostanziale. Poi interviene la Corte costituzionale, che deve pronunciarsi sulla ammissibilità costituzionale del referendum. Nella pratica attuale, anche il referendum abrogativo può diventare referendum propositivo con quella che i tecnici chiamano una "operazione chirurgica": la cancellazione anche solo di poche parole all'interno della stessa norma può infatti mutarne o addirittura capovolgerne il senso e gli effetti.

Il referendum confermativo, invece, non esige una maggioranza qualificata: basta una qualsiasi maggioranza di voti validi. Esso scatta (ma solo su richiesta: di un quinto dei membri di una Camera, o di cinquecentomila elettori o di cinque Consigli regionali) quando una legge di revisione costituzionale o altra legge costituzionale non sia stata approvata in seconda lettura dai due terzi dei componenti di ciascuna delle due Camere. Per questo tipo di referendum si è andati al voto solo due volte. Con il primo è stata confermata, nel 2001, la modifica (proposta dal centrosinistra) in senso federalista del titolo V della Costituzione. Con il secondo (nel 2006), non è stata invece confermata una più ampia riforma costituzionale proposta dal centrodestra. Nell'autunno di quest'anno si voterà per la terza volta: per confermare la riforma costituzionale di cui stiamo trattando.

C'è da rilevare, a proposito di referendum, che questo istituto – come altri previsti in Costituzione sin dal 1948 – fu privo di norme operative per quasi trent'anni. Una scelta politica, naturalmente, come era già accaduto per la Corte costituzionale (nata solo nel 1956), o per le assemblee e i governi delle quindici Regioni a statuto ordinario, eletti per la prima volta addirittura nel 1970. Al primo referendum, proposto per abrogare la legge sul divorzio, si giunse infatti solo nel 1974 e solo in conseguenza di una lunga battaglia civile per restituire libertà alle coppie prigioniere di un vincolo matrimoniale ormai consunto. Da ricordare che, con una seconda consultazione, fu confermata la legge che autorizzava e regolava l'aborto.

Perché, dopo alcune campagne referendarie di grande impatto (da ricordare che con una seconda consultazione fu confermata la legge che autorizzava e regolava l'aborto), da un decennio è fallita ogni iniziativa referendaria abrogativa? Intanto per un fenomeno inflattivo: il frequentissimo ricorso, per un lungo lasso di tempo, ai referendum (per proporlo e quasi sempre per ottenere la convocazione alle urne bastano cinquecentomila firme, e tutte le proposte di elevare questo *quorum* sono cadute nel vuoto) ha finito per stancare l'elettorato e fatto venir meno sistematicamente la richiesta maggioranza assoluta dei votanti. Al fenomeno inflattivo si sono più tardi intrecciate e spesso sommate – in vario modo e a vario titolo – forme di vero e proprio boicottaggio del voto (così accadde nel 1984 con la bocciatura del referendum abrogativo della scala mobile).

La revisione della Costituzione

Per quanto se ne sia già accennato, sarà opportuno dare in breve un quadro sistematico ad un tema cui la Costituzione dedica gli ultimi due articoli (138 e 139) e che chiama direttamente in causa la responsabilità del Parlamento prima che, eventualmente, quella dei cittadini-elettori. Le leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali sono adottate con una speciale procedura mirata a rendere l'introduzione delle modifiche più difficile rispetto alla formazione delle leggi ordinarie ma non troppo difficili rispetto alle esigenze che possono ispirare nuove regole costituzionali. Così, esse possono essere adottate solo se vanno a buon fine due successive votazioni di ciascuna Camera con un intervallo non minore di tre mesi, e se per il "sì" si pronuncia nella seconda votazione la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Ma anche in questo caso sulla legge di revisione pende (su richiesta) la spada di Damocle del referendum confermativo. Invece non si può far luogo a referendum se in seconda lettura tutte e due le Camere hanno approvato la legge con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. Infine l'unico elemento che non può essere oggetto di revisione costituzionale è la forma repubblicana che il popolo si è data nel 1946. Quali sono le altre leggi costituzionali cui fa riferimento la Costituzione, una costituzione "rigida" cioè modificabile o integrabile solo con particolari procedure? Per esempio la strutturazione degli

organi delle Regioni ordinarie, l'abolizione della pena di morte che era ancora prevista nel codice militare di guerra, la costituzione della circoscrizione elettorale Estero, l'istituzione del tribunale per i reati ministeriali.

Il potere ispettivo e di inchiesta

Esso si sostanzia in una serie di strumenti che regolano le funzioni di controllo del Parlamento (e dei singoli parlamentari) sull'esecutivo. Lo strumento politicamente più rilevante è la *mozione* (da non confondere con la mozione di fiducia e sfiducia al governo o ad un singolo ministro) volta ad impegnare il governo, attraverso un dibattito a più voci – del presentatore della mozione, di esponenti di vari gruppi, del governatore e un voto finale – a compiere una precisa scelta politica, anche in contrasto con la linea programmatica del governo. Se analoga iniziativa è presa in una commissione cambia il nome del documento – si chiama *risoluzione* – ma procedure e senso sono identici. Altro strumento è la *interpellanza* (che può essere urgente, e quindi ha la precedenza) che consiste nella discussione, esclusivamente in assemblea, circa i motivi della condotta del governo o le sue intenzioni su un determinato aspetto della sua politica. A differenza che con la mozione, sull'interpellanza non c'è voto ma c'è un breve dibattito limitato all'interpellante, al governo, e di nuovo allo stesso o altro interpellante. Infine, la *interrogazione*, con risposta orale o scritta. Essa consiste in una semplice domanda, che non va illustrata, se un fatto sia vero o perché si è verificato o non un determinato evento. Se è richiesta la risposta orale, l'interrogante ha diritto ad una breve replica per dirsi soddisfatto, o parzialmente soddisfatto o del tutto insoddisfatto. Se invece è richiesta la risposta scritta, l'interrogante prende solo atto, libero di render nota la posizione del governo peraltro pubblicata negli atti parlamentari.

Da tempo è stato introdotto un nuovo istituto, parente stretto della tradizionale interrogazione orale in aula: il *question time*, vale a dire lo svolgimento settimanale alla Camera – in aula, con diretta tv – di una interrogazione per gruppo a risposta immediata. Questo strumento in realtà copia, male, l'analogo botta-e-risposta di tradizione anglosassone. Lì il deputato rivolge una domanda secca e spesso imprevedibile al *premier* o ad un suo ministro che deve rispondere sul tamburo senza altra preparazione che la conoscenza della complessa materia di cui è responsabile: la politica estera, la sanità, le finanze. In sostanza il "segreto" del *question time* inglese è che il governo non conosce, se non per materia generale, la *question* specifica che viene posta. Tutto il contrario nella versione italiana che riduce il *question time* a occasione per il governo di far conoscere con ampia risonanza una propria decisione. La domanda del deputato va infatti presentata il giorno prima, viene addirittura stampata negli atti parlamentari, e il governo ha ventisette ore di tempo per preparare (o farsi preparare dagli appositi uffici di cui è dotato ogni dicastero) una risposta che legge in aula. Per regolamento, il Presidente del Consiglio dovrebbe partecipare una volta al mese al *question time*.

Al potere ispettivo va in qualche modo collegato il *potere d'inchiesta* (monocamerale o più spesso bicamerale: solo in questo secondo caso è prescritta l'approvazione di una specifica legge istitutiva) anche se l'esecutivo non è necessariamente controparte del Parlamento. L'inchiesta è condotta di norma per una legislatura o per minore lasso di tempo comunque prorogabile. La commissione d'inchiesta, in cui i gruppi sono rappresentati proporzionalmente alla loro forza, è munita degli stessi poteri del pubblico ministero, tranne il potere di incidere sulla libertà personale, fermo compreso, del testimone. L'istituto dell'inchiesta ha accompagnato la storia politica del Paese sin dall'Unità. Sono dell'Ottocento le celebri inchieste sulle brucianti sconfitte di Lissa e di Caporetto, sugli scandali della Banca romana e delle Ferrovie meridionali. Sono dell'immediato secondo dopoguerra l'inchiesta sulla miseria, e poi via via le commissioni sulla mafia (poi estesa alle altre forme di criminalità organizzata), sul Sifar (per il colpo di Stato ideato ma non realizzato dal gen. De Lorenzo con l'avallo delle più alte autorità dello Stato), sulla loggia massonica P2, sulle stragi (Piazza Fontana, stazione di Bologna, disastro aereo di Ustica), sul sequestro e l'assassinio dell'allora presidente della Dc Aldo Moro e della sua scorta.

L'immunità parlamentare

L'art. 68 della Costituzione stabilisce, ma solo dall'autunno del 1993, che i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni: la cosiddetta *insindacabilità*. Il testo originario di quell'articolo prevedeva che fosse necessaria l'autorizzazione della Camera di appartenenza anche solo per avviare un qualsiasi procedimento nei confronti di un deputato e di un senatore. La richiesta di autorizzazione a procedere doveva essere votata a scrutinio segreto, con il che l'autorizzazione era quasi sempre negata sicché l'immunità si trasformava in impunità. Nella fase più acuta della vicenda di Tangentopoli-Mani Pulite (primavera 1993) la Camera negò,

con pochissimi voti di scarto, una delle autorizzazioni a procedere nei confronti del segretario del Psi, on. Craxi. Da qui gesti di protesta anche clamorosi (come il ritiro, invocato e ottenuto dall'allora segretario comunista Achille Occhetto, della delegazione ministeriale del Pci dal neonato governo Ciampi) e iniziative parlamentari che di lì a pochi mesi, sciolte le Camere in anticipo proprio per il ciclone Tangentopoli e insediato il nuovo Parlamento, portarono alla radicale modifica, appunto con legge costituzionale, del sistema dell'autorizzazione a procedere.

Da quel momento fu consentito all'autorità giudiziaria di sottoporre a indagine il parlamentare, eventualmente di processarlo e anche, se necessario, di pronunciare condanna nei suoi confronti. L'autorizzazione, con voto della Camera di appartenenza, resta solo per le perquisizioni domiciliari e personali, per le intercettazioni, per l'arresto e comunque per la privazione della libertà personale (fermo, domiciliari); ma *non si prevede autorizzazione* per l'esecuzione della carcerazione per condanna definitiva e, ancora, nel caso di flagranza di un reato che preveda l'arresto.

Giornalisti e palazzi della politica

Come si diventa giornalista parlamentare? Intanto, bisogna essere professionisti o comunque contrattualizzati. Poi è necessario il supporto di una testata "a prevalente carattere politico-parlamentare". Infine il giornalista dev'essere accreditato dalla direzione della testata (cartacea, d'agenzia, radiotelevisiva, *online*): è il direttore che fa domanda di iscrivere il redattore all'Associazione stampa parlamentare cui le amministrazioni di Camera e Senato hanno delegato *in toto* la gestione degli ingressi permanenti e provvisori. I soci permanenti (poco più di quattrocento, compresi i pensionati ancora attivi), hanno la disponibilità nelle sale-stampa di Camera e Senato di postazioni fisse (per testata) attrezzate di computer, telpress, telefono; dell'uso dei servizi a disposizione dei parlamentari; del pagamento da parte dell'editore di una speciale indennità forfettaria a rimborso del sistematico sfioramento dell'orario contrattuale di lavoro. Al *badge* con foto di cui è munito il giornalista parlamentare se ne aggiunge un altro, simile, per chi frequenta anche Palazzo Chigi, sede del governo, anch'esso attrezzato di sala stampa con postazioni dedicate. Per la presidenza della Repubblica valgono condizioni particolari. Al Quirinale la più parte delle testate radiotelevisive pubbliche e private come le grandi agenzie di stampa e i giornali più importanti accreditano i loro redattori (in gergo, i "quirinalisti") che non necessariamente sono iscritti all'Asp e che seguono con regolarità impegni, discorsi e viaggi del Capo dello Stato.

Qualche errore da evitare

Chi voglia intraprendere (o abbia già intrapreso) la via del giornalismo politico-parlamentare dovrà tenere sempre presente come bussole di orientamento la Costituzione, i regolamenti parlamentari, la giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Cassazione, la memoria storica. Tutto il resto (compresa la conoscenza e la comprensione delle dinamiche ideali e politiche) verrà in seguito. Se non si terrà conto della necessità di queste conoscenze di base si potrà cascare in errori plateali eppure comunissimi. Qualche esempio? Ecco la fastidiosa abitudine di dire/scrivere "l'onorevole X": onorevole non significa niente, e oltretutto è un aggettivo. Si dirà, con appropriatezza, "il deputato X", o "il senatore Y" o (se non è necessario precisare l'appartenenza a questa o quella Camera) "il parlamentare Z". Ecco, ancora, la fastidiosa abitudine di scrivere/dire che il deputato X o il senatore Y "ha presentato una interrogazione parlamentare". Perché aggiungere l'aggettivo "parlamentare"? Quale altre interrogazione (o interpellanza) esiste nel lessico politico? O l'erronea abitudine di definire "premier" il Presidente del Consiglio. Premier va bene in Gran Bretagna, dove questi è davvero un *primus*. Mentre in Italia è un *primus inter pares*: la Costituzione precisa che egli "coordina" l'attività dei ministri, che hanno una loro autonomia. O le terrificanti confusioni tra decreto-legge e decreti delegati o legislativi.