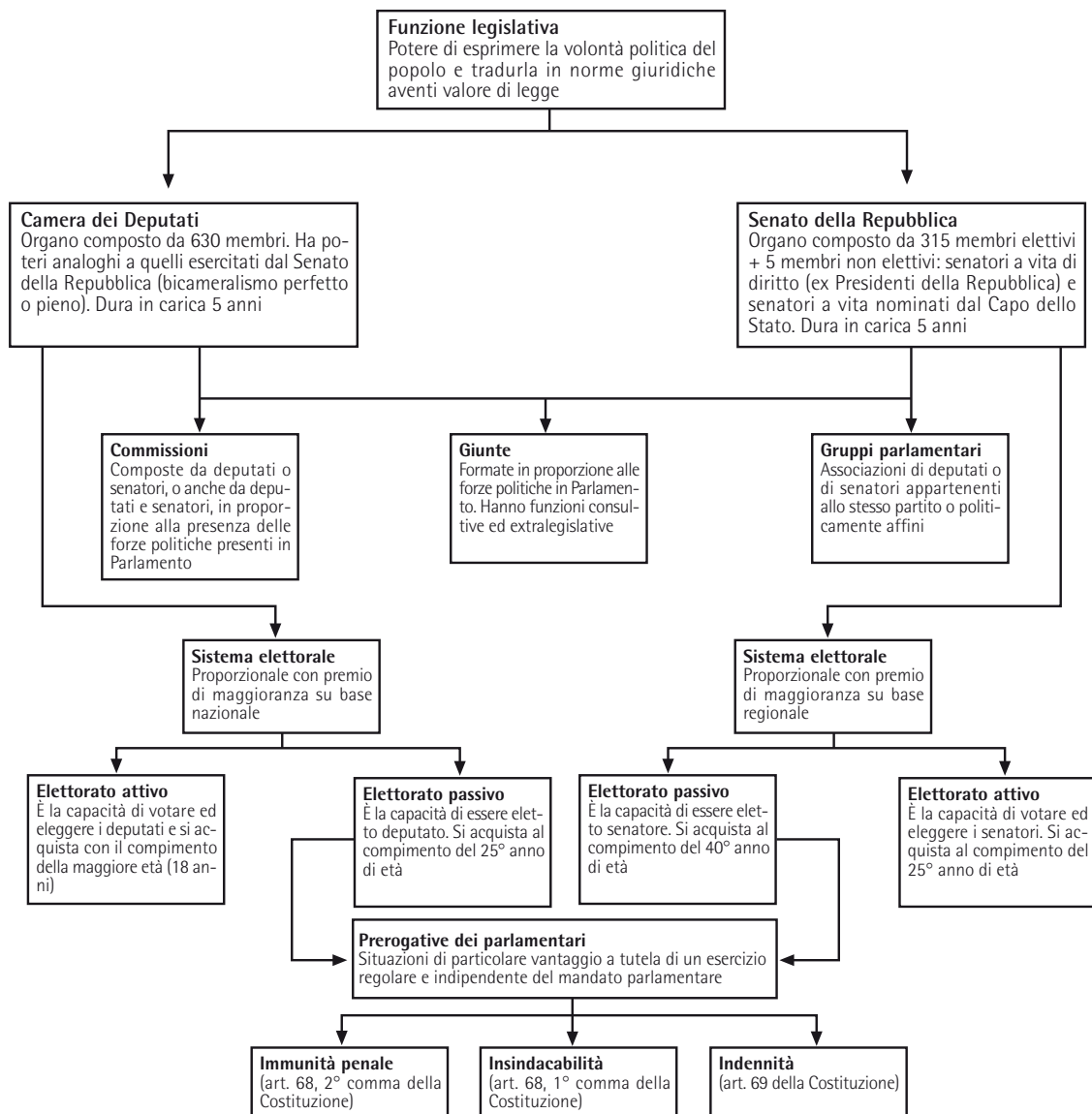
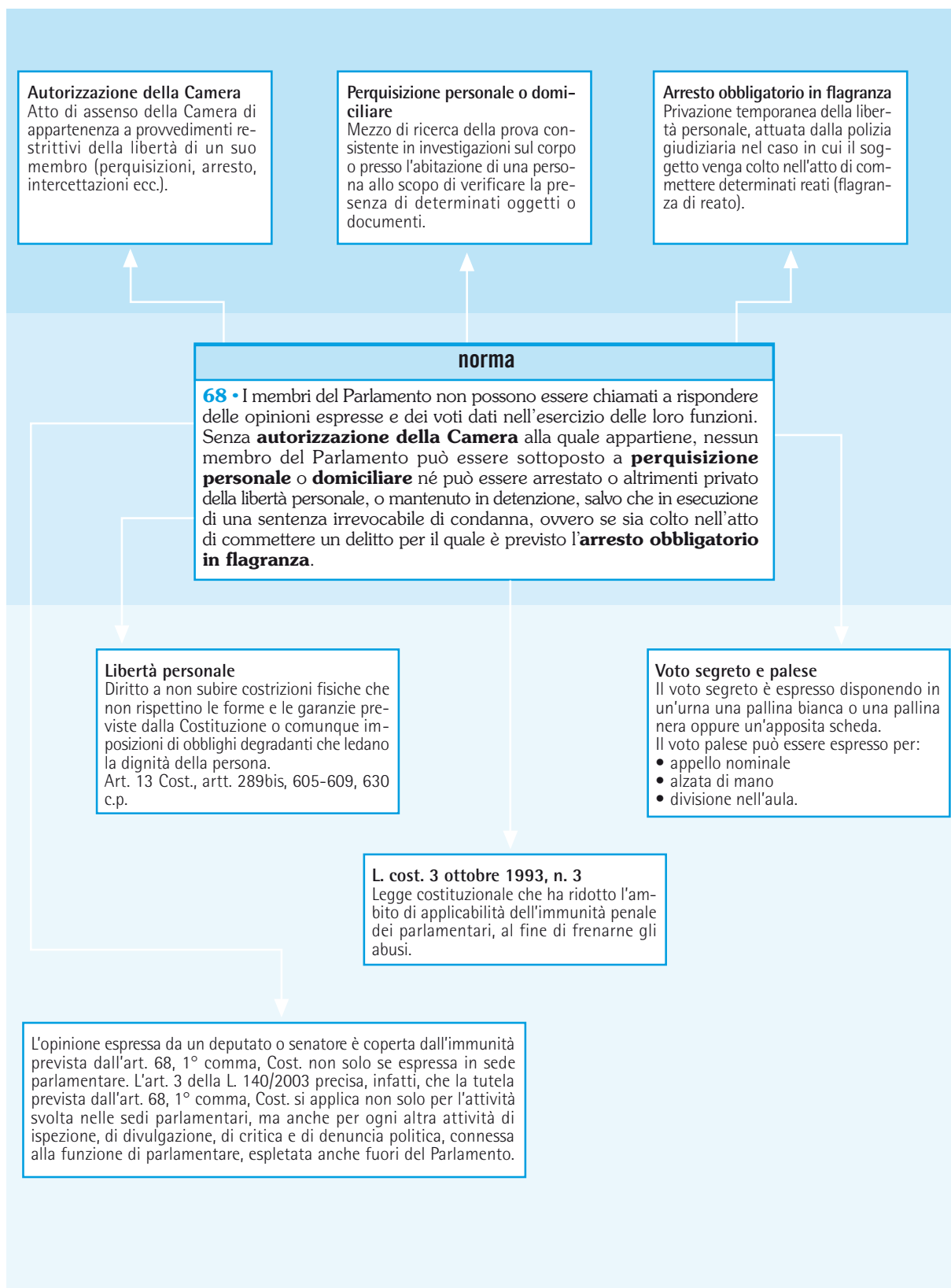


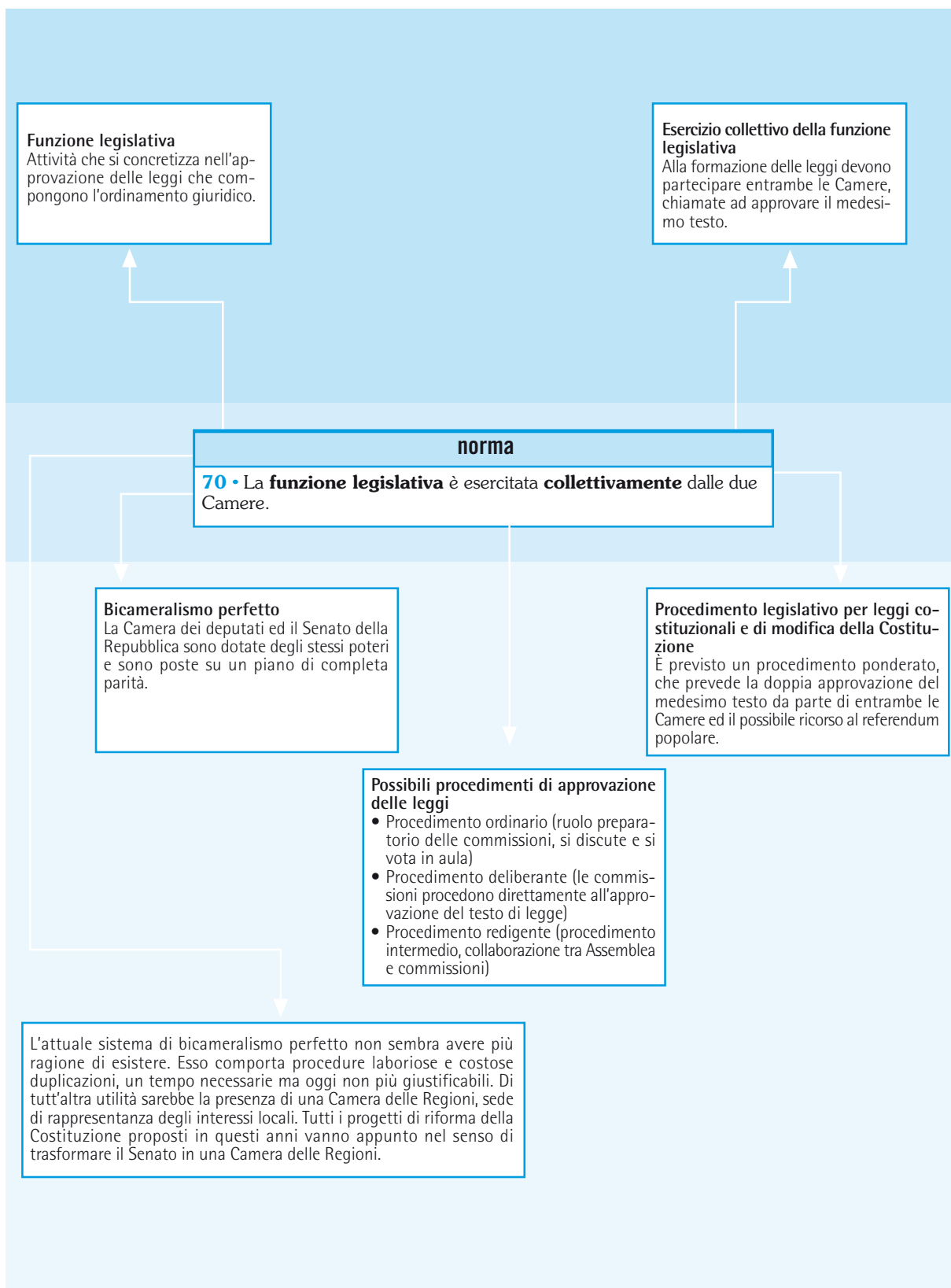


PERCORSO 3

Il Parlamento







Il caso pratico

Insindacabilità delle opinioni di deputati e senatori

Il deputato Filippo Sgarbati durante un'intervista televisiva, inserita all'interno di un famoso programma di intrattenimento domenicale, accusa violentemente il famoso magistrato Alfonso Apolitico di condurre in maniera poco imparziale il processo contro il senatore Stefano Paciotti e di abusare del proprio ruolo di giudice per fare invece politica.

Il magistrato, reputando offensive le dichiarazioni di Sgarbati, cita quest'ultimo dinanzi ad un Tribunale penale, chiedendo che venga condannato per diffamazione a mezzo televisivo.

Sulla vicenda l'opinione pubblica si divide in due schieramenti: secondo alcuni, le affermazioni rese dal deputato sono insindacabili in quanto, sebbene fatte al di fuori di un'aula parlamentare, non sono finalizzate ad offendere il magistrato ma hanno, invece, un carattere politico e pertanto rientrano nell'esercizio della funzione parlamentare.

Secondo altri, invece, le dichiarazioni rese da un parlamentare al di fuori della Camera di appartenenza sono del tutto sindacabili, perché non espresse nei luoghi preposti all'esercizio della funzione politica; se così non fosse al parlamentare sarebbe attribuito un ingiusto privilegio rispetto gli altri cittadini.

Chi ha ragione?

Guida alla soluzione

- Lettura dell'art. 68 Cost.
- Lettura dell'art. 3, L. 140/2003
- Verifica dei presupposti per l'operatività dell'insindacabilità ex art. 68, 1° comma Cost.
- Verifica della nozione di esercizio delle funzioni parlamentari.
- Lettura delle seguenti massime:

L'art. 68 contiene principi che presiedono alla garanzia delle attribuzioni delle Camere e dell'autorità giudiziaria contro reciproche interferenze e, al contempo, sono preordinati alla tutela di beni costituzionali potenzialmente confliggenti, i quali, per coesistere, debbono essere di volta in volta contemperati per essere resi tra loro compatibili: da un lato l'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle Assemblee rappresentative; dall'altro la legalità e l'insieme dei valori costituzionali che in essa si puntualizzano (egualianza dei cittadini di fronte alla legge, eguale tutela giurisdizionale e diritto di agire e di difendersi in giudizio etc.) (Corte cost. 16 aprile 2004, n. 120).

Certamente rientrano nella sfera dell'insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari, mentre per quanto attiene alle attività non tipizzate esse si debbono tuttavia considerare «co-

parte» dalla garanzia di cui all'art. 68, nei casi in cui si esplicano mediante strumenti, atti e procedure, anche «innominati», ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica. Ciò che rileva, ai fini dell'insindacabilità, è dunque il collegamento necessario con le «funzioni» del Parlamento, cioè l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma «innominata» sul piano regolamentare (Corte cost. 16 aprile 2004, n. 120).

È pertanto nella dimensione funzionale che le dichiarazioni in questione possono considerarsi insindacabili: «garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica». Né, d'altra parte, ai fini dell'insindacabilità, la prospettata necessità della connessione tra attività di critica o di denuncia politica e atti di funzione parlamentare può essere inficiata dalla precisazione che tali attività possano essere state espletate «anche fuori del Parlamento». Tale precisazione, infatti, nulla aggiunge a quanto ormai è acquisito al patrimonio giurisprudenziale di questa Corte, che non ha mai limitato la garanzia alla sede parlamentare, giacché il criterio di delimitazione dell'ambito della prerogativa non è quello della «localizzazione» dell'atto, ma piuttosto, come già detto, quello funzionale, cioè riferibile in astratto ai lavori parlamentari. Solo a queste condizioni l'opinione così manifestata e così qualificata può essere considerata insindacabile anche quando dia luogo a forme di divulgazione e riproduzione al di fuori dell'ambito delle attività parlamentari (Corte cost. 16 aprile 2004, n. 120).



QUIZ

1 L'elettorato attivo si acquista:

- a) al momento della nascita
- b) al compimento del 18° anno di età
- c) al compimento del 25° anno di età
- d) al momento in cui si acquista la capacità di intendere e di volere

2 Il Parlamento in seduta comune è presieduto dal:

- a) Presidente della Camera
- b) Presidente del Senato
- c) Presidente della Repubblica
- d) Presidente del Consiglio dei ministri

3 Il vilipendio delle Camere si sostanzia in atti di:

- a) disprezzo nei confronti del Parlamento
- b) intralcio all'attività legislativa del Parlamento
- c) approvazione dell'attività di Governo da parte del Parlamento
- d) controllo del Parlamento sul Governo

4 La convocazione iniziale delle Camere deve avvenire:

- a) immediatamente dopo la loro elezione
- b) nel giorno fissato dal Presidente del Senato
- c) entro 20 giorni dalla loro elezione
- d) entro 30 giorni dalla loro ultima convocazione

5 Alle sedute delle Camere i ministri:

- a) hanno l'obbligo di assistere
- b) hanno il diritto di assistere
- c) hanno il diritto e se richiesti il dovere di assistere
- d) non possono assistere

6 L'istituto della prorogatio opera:

- a) automaticamente
- b) solo in caso di guerra
- c) solo su istanza presentata da 1/3 dei parlamentari
- d) solo per iniziativa del Governo

7 Le modifiche apportate ad un disegno di legge in sede di approvazione sono dette:

- a) variazioni
- b) opzioni
- c) emendamenti
- d) integrazioni

8 Lo scioglimento anticipato delle Camere non può avvenire mai:

- a) nei 6 mesi antecedenti la scadenza del mandato del Capo dello Stato, salvo che quest'ultimo lo consenta
- b) nel periodo compreso tra il 31 dicembre e il 30 aprile di ogni anno
- c) nei 6 mesi antecedenti la scadenza del mandato del capo dello Stato, salvo che coincidano con l'ultimo semestre della legislatura
- d) durante l'approvazione di una legge di revisione costituzionale

9 L'immunità penale di un parlamentare è:

- a) un privilegio personale
- b) una prerogativa
- c) un'indennità
- d) un'eccezione alla regola della responsabilità personale

10 Il visto apposto alla legge dal Guardasigilli è un atto di:

- a) controllo sostanziale
- b) controllo formale
- c) controllo contabile
- d) controllo formale e sostanziale

11 Le Camere del Parlamento francese sono:

- a) la Camera dei Comuni e la Camera dei Lords
- b) l'Assemblea nazionale e il Bundestag
- c) il Bundesrat e il Bundestag
- d) l'Assemblea nazionale e il Senato

12 L'approvazione delle leggi di revisione costituzionale richiede:

- a) due successive deliberazioni ad intervallo non minore di 2 mesi
- b) due successive deliberazioni ad intervallo superiore a 3 mesi
- c) tre successive deliberazioni ad intervallo superiore a 1 mese
- d) due successive deliberazioni ad intervallo non minore di 3 mesi

13 Le votazioni alle Camere avvengono normalmente:

- a) a scrutinio palese
- b) a scrutinio segreto
- c) con apposizione del visto da parte dei Presidenti
- d) con visto del Guardasigilli

14 L'interpellanza è una domanda rivolta:

- a) da un ministro a un parlamentare
- b) da un parlamentare a un ministro
- c) da un parlamentare a un altro parlamentare
- d) da un parlamentare al Presidente della Repubblica

15 Le inchieste parlamentari sono svolte:

- a) dalle due Camere in seduta comune
- b) dalla sola Camera dei deputati
- c) da ciascuna Camera oppure congiuntamente
- d) da Commissioni nominate da ciascuna Camera

Questioni di diritto

Le mozioni di fiducia e di sfiducia. La sfiducia al singolo Ministro

A differenza di vari ordinamenti parlamentari nei quali non vi è un voto di fiducia iniziale del Parlamento e quindi questa è solo presunta, l'art. 94 Cost., cc. 2 e 3, stabilisce che entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo deve ottenere la **fiducia** di ciascuna delle due Camere mediante **mozione motivata e votata per appello nominale**. Il programma del Governo viene esposto dal Presidente del Consiglio, ma a partire dal 1980 ciò avviene in una sola Camera, mentre il testo del discorso programmatico è inviato all'altra per essere distribuito ai suoi membri. La mozione di fiducia viene presentata di solito dai capigruppo della maggioranza, ma la motivazione della stessa (con le uniche eccezioni del I governo Spadolini nel 1981 e del V governo Fanfani nel 1982), è indiretta o *per relationem*, secondo la formula «la Camera, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno». La mozione viene votata per appello nominale, al fine di rendere pubblico l'orientamento dei parlamentari e garantire la disciplina di quelli appartenenti alla maggioranza, e viene approvata a maggioranza semplice, il che rende possibile anche la formazione di «governi di minoranza», i quali non abbiano contro di sé la maggioranza delle Camere.

La **mozione di sfiducia**, che caratterizza tutti gli ordinamenti parlamentari, può essere presentata da almeno 1/10 dei componenti di una Camera e non può essere discussa se non dopo tre giorni dalla sua presentazione (art. 94, c. 5, Cost.). Quest'ultima previsione serve ad evitare colpi di mano dell'opposizione che altrimenti potrebbe approfittare del fatto di trovarsi casualmente in maggioranza nel corso di una seduta per far cadere il Governo. La sfiducia viene anch'essa votata per appello nominale ed è approvata a maggioranza semplice. La sua approvazione determina l'**obbligo giuridico di dimissioni del Governo**, come si desume direttamente dall'art. 94, c. 1, Cost. («Il Governo deve avere la fiducia delle Camere») e indirettamente dal c. 4 («Il voto contrario di una o

d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni»). Ciò significa che non basta un semplice voto negativo per costringere il Governo a dimettersi, ma occorre appunto un espresso voto di sfiducia. D'altra parte non si può escludere che il Governo decida liberamente di dimettersi quando ritenga che il voto negativo del Parlamento su una sua proposta pregiudichi su una questione essenziale l'attuazione del proprio programma.

Negli ordinamenti democratici quando un Ministro manifesta il proprio dissenso sull'azione del Governo o nei confronti del Primo Ministro, è costretto a dimettersi o può essere revocato dalla carica, il che rende solitamente inutile il ricorso ad un voto di sfiducia individuale previsto in alcuni ordinamenti. In Italia la dottrina è divisa sull'**ammissibilità della sfiducia individuale**: alcuni la negano, ritenendo che il rapporto fiduciario debba riguardare il Governo nel suo insieme (Manzella); altri (Lavagna) affermano che l'istituto trova fondamento nella responsabilità individuale di ogni Ministro per gli atti del proprio Dicastero (*ex art. 95, c. 2, Cost.*). Nel 1986 il regolamento della Camera è stato integrato dalla previsione che la mozione con la quale si richiedono le dimissioni di un Ministro segua la stessa disciplina della mozione di sfiducia all'intero Governo e spetti al Presidente valutare se la mozione presentata rientri in tale categoria (art. 115, cc. 3 e 4, RC). Al Senato la presentazione di mozioni analoghe è stata ammessa fin dal 1984.

L'**unico caso di mozione di sfiducia individuale** approvata è stato quello del 19 ottobre 1995 da parte del Senato nei confronti del Ministro della giustizia Mancuso. In seguito al rifiuto di questi di dimettersi dalla carica, il Presidente della Repubblica con proprio decreto ha affidato l'incarico di guardasigilli *ad interim* al Presidente del Consiglio Dini. I conflitti di attribuzione sollevati da Mancuso contro il Senato, il Presidente del Consiglio e il Capo dello Stato, sono stati respinti dalla Corte co-

stituzionale (sent. n. 7/1996), la quale ha affermato che la sfiducia al singolo Ministro è conforme alla natura della forma di governo parlamentare, risultando da un'interpretazione logico-sistematica degli artt. 92, 94 e 95 Cost., e quindi le dimissioni del Ministro costituiscono un atto dovuto, la cui mancanza giustifica l'intervento del Presidente della Repubblica diretto a ripristinare il corretto funzionamento delle istituzioni.

In pratica l'ipotesi risulta eccezionale perché di regola in un governo di coalizione tra più partiti la sfiducia verso un singolo Ministro finisce per coinvolgere l'intero Governo e non a caso l'evento del 1995 ha riguardato un Ministro di un Go-

verno formato interamente da tecnici. Inoltre il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio negli ultimi anni rende probabili le dimissioni del Ministro dissenziente senza bisogno di ricorrere alla sfiducia individuale (come si è verificato nel gennaio del 2001 per il Ministro degli affari esteri Ruggiero nel II governo Berlusconi, anche se si trattava di un Ministro «tecnico» esterno ai partiti di governo).

L. PEGORARO, A. REPOSO, A. RINELLA,
R. SCARCIGLIA, M. VOLPI,
Diritto costituzionale e pubblico,
Giappichelli Editore, 2005



Rispondi alle seguenti *domande*

1 • Da chi è solitamente presentata la mozione di fiducia?

.....
.....
.....

2 • In quale forma è votata la mozione di fiducia? Perché?

.....
.....
.....

3 • Quale conseguenza determina l'approvazione parlamentare della mozione di sfiducia?

.....
.....
.....

4 • Può il Parlamento sfiduciare un singolo ministro?

.....
.....
.....

5 • Qual è l'unico caso verificatosi in Italia di mozione di sfiducia individuale?

.....
.....
.....

Punti di vista I poteri delle Camere prorogate

L'art. 61 della Costituzione stabilisce che «finché non siano riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri delle precedenti».

In tal modo, la Costituzione ha previsto che lo scioglimento del Parlamento, sia anticipato che per scadenza del termine di durata ordinaria, non opera immediatamente, ma ha un'efficacia differita a quando entrano in funzione le nuove Camere (BARILE-CHELI-GRASSI).

La *prorogatio* consente una sopravvivenza temporanea delle Camere, nonostante la cessazione del loro mandato ordinario, per assicurare la continuità di funzionamento dell'organo durante l'intervallo necessario al suo rinnovamento. Con l'istituto della *prorogatio* si mira ad evitare che si creino pericolosi vuoti o interruzioni nello svolgimento dell'attività legislativa.

Ma quali sono i poteri delle Camere nel periodo in cui operano in regime di *prorogatio*?

Sulla portata dei poteri prorogati la dottrina ha assunto posizioni anche molto diverse.

Innanzitutto vi è una prima tesi secondo la quale le Camere avrebbero pienezza di poteri: non incontrando nessun limite, soltanto le Camere stesse potrebbero autolimitare la propria azione.

Di tutt'altro avviso è MARTINES, il quale sostiene che le Camere prorogate sono scadute, per cui possono compiere solo atti di ordinaria amministrazione, in ossequio al principio generale del nostro ordinamento secondo cui gli organi prorogati possono solo disbrigare gli affari correnti.

Al riguardo, tuttavia, la dottrina si è scontrata con la difficoltà di individuare gli atti rientranti nella nozione di ordinaria amministrazione. Esclusa la normale attività legislativa e di controllo, vanno ricondotti in questa categoria tutti quegli atti che, pur avendo «un alto tasso di politicità, sono costituzionalmente indifferibili», come la conversione dei decreti-legge, l'approvazione della legge di bilancio, delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali etc. (CARETTI-DE SIERVO, BIN-PITRUZZELLA, BARILE-CHELI-GRASSI).

Anche ROLLA ritiene che le Camere prorogate non siano nella pienezza dei loro poteri, dal momento che la loro legittimazione democratica è depotenziata. In tale fase secondo l'autore il baricentro dei rapporti tra le Camere ed il Governo risulta avvicinarsi a quest'ultimo. ROLLA ritiene che i limiti all'azione delle Camere prorogate vengano meno all'insorgere di situazione di necessità ed urgenza che richiedono interventi adeguati, anche di natura normativa.

Anche ELIA ritiene che le Camere prorogate possono deliberare solo in situazioni d'emergenza, come si evince tra l'altro dal dettato del secondo comma dell'art. 77 Cost., ove è previsto che le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate per convertire in legge i decreti.

In ogni caso le Camere prorogate non possono procedere all'elezione del Presidente della Repubblica, secondo quanto esplicitamente previsto dall'art. 85, 3° comma, Cost.

La prassi costituzionale ha comunque dimostrato che fino ad oggi le Camere in regime di *prorogatio* non si sono mai spinte oltre l'esame e la conversione dei decreti-legge e l'adozione degli atti urgenti ed indifferibili.

RASSEGNA STAMPA

Il Parlamento che muore

Prodi in parlamento, dunque. È una cosa assai normale, in un regime parlamentare normale, che il presidente del consiglio venga normalmente in parlamento quando il parlamento lo richiama. C'è l'art. 64 della Costituzione che prescrive questo «obbligo» per tutti «i membri del governo». Ed è venuta poi una norma del regolamento della Camera dei deputati che traduce in maniera precisa e vincolante quella prescrizione per il presidente del consiglio (e c'è anche uno specifico richiamo nell'art. 151bis del Senato).

Perché sono state introdotte quelle norme, mirate sul «primo ministro»? Perché già prima della grande cesura maggioritaria del 1994, la «governabilità dei governi di coalizione» aveva imposto la necessità di assegnare un certo primato istituzionale — fatto di diritti e di doveri — al presidente del consiglio. La legge n. 400 del 1988 sulla presidenza del consiglio ne era stata una prima, chiara espressione di indirizzo.

Un indirizzo che naturalmente trova la sua piena conferma ora che, da 12 anni, con la svolta maggioritaria e la contrapposizione elettorale bipolare — due coalizioni capeggiate da candidati alternativi alla *premiership* — il governo tende fatalmente a personificarsi nella figura del presidente «eletto».

Questa tendenza ha avuto la sua estremizzazione — e la sua netta sconfitta al referendum — con il tentativo del centro-destra di «assorbire» le Camere nel corpo mistico del premier. E di mutare nella sostanza il regime parlamentare, con la teorica giustificazione di voler evitare i «ribaltoni». Ma al di là di questa deviazione senza uscita, non vi è ormai alcun dubbio sulla preminenza istituzionale e politica del presidente del consiglio sul governo tutt'intero. E siccome il diritto costituzionale è fatto di bilanciamenti, non vi è alcun dubbio neppure che a questo *surplus* di potere istituzionale nel governo debba corrispondere un *surplus* di doveri istituzionali nei confronti delle Camere. Quando il parlamento dichiara che, per una certa questione, la «competenza delle competenze» spetta al presidente del consiglio, è con la sua faccia che deve quindi andare a rapporto.

Tutto chiaro, tutto pacifico? No. In realtà la decisione dell'attuale presidente del consiglio di andare in parlamento, *bongré malgré*, è una positiva originalità rispetto alla prassi dell'ultima legislatura. Per capirlo in fretta, basta rileggere il resoconto parlamentare del 24 marzo 2004 e far parlare il presidente della Camera di allora, Casini: «La questione riguarda l'esistenza di una norma del regolamento che prevede la presenza del presidente del consiglio allo svolgimento del *question time* di un determinato numero di volte al mese. Il presidente del consiglio non è mai venuto. Onorevoli colleghi, non di-

spongo di strumenti coercitivi nei confronti del governo; a me compete richiamare il governo all'osservanza del regolamento e l'ho fatto. Una volta richiamato il governo all'osservanza del regolamento, ciò che resta sul campo è giudizio politico. Non ho altri strumenti».

Ora si cambia, dunque. Ma è sufficiente questo ritorno alla «normalità» per assicurare una legislatura viva e vitale? No, un parlamento che voglia davvero cambiare pagina su tutto, ha bisogno di verificare se stesso su tutto: nelle sue ragioni di indirizzo politico, di legislazione, di controllo sul potere. E per far questo, deve mettersi in gioco nei suoi metodi di lavoro, nei suoi rapporti con il corpo politico elettorale, nelle sue relazioni con gli altri livelli di rappresentanza politica (consigli comunali, consigli regionali, parlamento europeo).

Oggi ci sono due presidenti delle Camere che hanno fatto i sindacalisti. Ai loro bei di, parlavano di un «nuovo modo di fare le automobili». Il sindacato «vedeva» il postfordismo prima che lo vedessero i partiti e i politologi. Forse sono le persone giuste per capire che è sbagliato continuare a lavorare «come prima». Che il percorso va cambiato. Certo, i parlamenti vivono soprattutto di tradizioni e di consuetudini. Ma queste sono state sempre tradotte in procedure volte a mantenerne vitale lo spirito: e perciò aperte, come passarelle, ai tempi nuovi. Ora chi ha occhi per «vedere», come i sindacalisti della grande mutazione di fabbrica, capisce che, continuando a vivere «come prima», il parlamento stia in realtà morendo.

Muore il parlamento oggi, che un tempo spropositato è riservato al «premi-bottoni» nell'Assemblea. Mentre sono ridotti in maniera ridicola i tempi di lavoro destinati alle commissioni parlamentari competenti per materia. Cioè ai luoghi dove invece veramente si possono condurre confronti e approfondimenti su leggi e su ispezioni da fare. Possibile che non si riesca ancora a stabilire una riserva obbligatoria di almeno due mattinate alla settimana per il lavoro in commissione? Possibile che ogni studio, ogni confronto, ogni trattativa sulle leggi e sugli indirizzi politici debbano essere affidati a miracoli di acrobazia che, in spazi da strapuntino e in tempi precari, tra una seduta da «premi-bottoni» e l'altra, devono fare — e spesso riescono a fare — gli addetti ai lavori? Muore il parlamento, oggi che una rilevante quantità di denaro pubblico viene sprecata in doppioni di una Camera sull'altra. A ben vedere lo scandalo del bicameralismo perfetto non è nella duplice procedura (che spesso, nelle condizioni di improvvisazione appena viste, consente di correggere inevitabili errori). Lo scandalo è nel fatto che una vastissima area di servizi di studi e di documentazione vede inutili duplicazioni di strumenti, ricerche e personale tra una Camera e l'altra. Eppure

semberebbe facile riunire in una zona consorziale intercamerale almeno cinque strutture di documentazione: i due servizi bilancio, i due servizi internazionali e comunitari, i due servizi studi, le due biblioteche con gli annessi archivi storici. L'autonomia di ciascuna Camera (soprattutto quando sarà realizzata la futura «Camera delle Regioni») deve essere assoluta nelle fasi di decisione. Ma, come avviene già nei grandi parlamenti, è impensabile che l'autonomia debba riguardare l'oggettività della documentazione, garantita nella sua qualità e completezza da una tecnocrazia di eccellenza e di elevata indipendenza, come quella parlamentare. Le uniche resistenze possono essere solo di grigio tipo burocratico. Non tali, dunque, da spaventare due veterosindacalisti. Che possono, per curioso contrappasso, realizzare loro il sogno di tutti gli imprenditori con cui si sono confrontati: ottenere migliori servizi e risultati con grandi risparmi di risorse...

Muore il parlamento, quando si autoconfina nella mitologia della sua «centralità» e della sua «sovranità». Sono, queste, parole giuste solo se trovano un significato nuovo. «Centralità» significa oggi essere il perno di una rete di assemblee elettive. La rappresentanza politica non è più pensabile parcellizzata. Occorre un lavoro paziente e consapevole di raccordo per ricostruirne la pienezza. Dal parlamento di Bruxelles al più

piccolo consiglio comunale, la vita di tutti e di ognuno è oggi più interconnessa di quella delle istituzioni. E queste allora devono inseguire, senza separazioni, senza veti giuridici, la vita densa e molteplice. Essere «centrali» significa la capacità di creare procedure di accoglienza per lavorare con gli «altri» e procedure di incontri per andare dagli «altri»: la nuova democrazia di partecipazione. «Sovranità» poi, in questo costituzionalismo del nostro tempo, a molti livelli, può significare solo che non si è estranei alla sfera dove le decisioni massime diventano co-decisioni. E che si è in grado di cogliere le interdipendenze di ogni decisione con l'altra: non più in una scala gerarchica ma in un sistema di convivenze istituzionali.

Tante cose da fare dunque, per un parlamento che non voglia galleggiare (e morire) su se stesso. E dove un presidente del consiglio che si sottopone, infine, a dibattito spinoso (dopo una stagione pluriennale a bassa intensità parlamentare) può addirittura apparire originale. E magari dare un segnale di inversione di quella letale tendenza. Insomma cominciare a fare respirare il parlamento come un «nuovo modo» per far funzionare la Repubblica.

A. MANZELLA, *La Repubblica*,
28 settembre 2006

Democrazia o quote rosa

«Per avere più donne in Parlamento, ai vertici del governo e dello Stato, non sono tanto necessarie nuove norme di legge, quando piuttosto norme che garantiscano democrazia e trasparenza nella vita dei partiti». Così il presidente della Repubblica ieri a commento di un convegno dedicato al sessantesimo anniversario del voto alle donne. Dal lontanissimo 1946, ormai, le donne italiane votano. E possono essere votate. Da allora, continuano a votare. Ma solo una esigua, quasi risibile rappresentanza riesce a entrare in Parlamento. È legittimo chiedersi perché.

Cosa impedisca a tante donne, pure impegnate nel lavoro negli studi in mille attività sociali, di varcare il confine che conduce alla responsabilità di amministrare la collettività, di fare le leggi.

Le donne in Italia si vanno assumendo sempre maggiori responsabilità. Nelle Università, nei primi anni 50, erano una minoranza, relegate in facoltà per le quali si diceva fossero, non sappiamo perché, più adatte. Oggi sono la maggioranza degli iscritti e dei laureati, anche in quelle facoltà (da medicina ad economia) dalle quali venivano pressoché escluse. Troviamo donne, con incarichi anche di grande responsabilità, in tutti i settori della vita economica italiana. Negli ultimi 15 anni le donne imprenditrici sono passate dal 15 al 22%, le libere professioniste dal 19 al 26%, le donne magistrato di

Cassazione e Corti d'Appello dal 10 al 25%. Il cosiddetto «tetto di cristallo» comincia ormai a cedere sotto la pressione delle capacità e della volontà femminili.

Questi ed altri dati suggeriscono forse una considerazione generale. Le donne sembrano più presenti in molte categorie e settori (dalla scuola alla medicina) che gli uomini trascurano perché considerati poco remunerativi e di scarso prestigio sociale, oppure in categorie e settori (ad esempio la magistratura) il cui accesso è regolato da concorsi anche severi.

Non è questo il caso della politica. Che dà ancora prestigio e potere e dove non si entra certo per concorso ma in virtù di una cooptazione decisa dai rispettivi gruppi dirigenti. È questo e solo questo, non una loro minore attitudine o mancanza di passione civile, che spiega la scarsa presenza delle donne nelle assemblee dove si decide. In tutte, da quelle comunali a quelle nazionali. Tutte ancora privilegio quasi esclusivo degli uomini. Solo il 9.6% dei sindaci è donna, solo il 18% degli assessori sono donne. Le nostre senatrici e deputate (le nipotine, potremmo dire di quelle che sessant'anni fa entrarono alla Costituente) sono solo il 16% del totale: la percentuale più bassa d'Europa e una delle più basse del mondo.

Il mondo della politica in Italia è e resta un mondo tutto (o quasi) maschile, precluso alle donne. Un mondo ret-

to da regole, cerimoniali, riti squisitamente maschili (come certi club inglesi, dopotutto. Ma nei club inglesi si discute, forse talvolta, di politica ma non si fanno le leggi).

Come superare dunque questa pesante esclusione, ormai criticata e condannata anche a livello europeo? Alcune proposte — sono quelle cui faceva riferimento il presidente Napolitano — sono state avanzate negli ultimi anni. Ma senza successo. Una legge dei primi anni 90 che favoriva l'accesso delle donne in politica venne giudicata incostituzionale con una sentenza della Consulta. Le nostre parlamentari tuttavia non si arresero e riuscirono a superare l'ostacolo modificando l'art. 51 della Costituzione. Fatica vana perché il Parlamento nel corso dell'ultima legislatura ha bocciato il tentativo di introdurre, a realizzazione e nel rispetto dell'art. 51, le cosiddette «quote rosa». Niente «quote rosa» dunque. Ma nulla vietava ai partiti, nella loro piena autonomia di portare più donne in Parlamento.

Hanno preferito non farlo. Ad oggi, con la legge elettorale imposta dal centrodestra, la scelta dei deputati e dei senatori viene affidata alle segreterie dei rispettivi partiti. Sono le segreterie dei partiti a scegliere i candidati, a deciderne la collocazione nelle liste, e dunque, alla fine l'elezione. Il singolo elettore non ha scelta. Votando «quella» lista accetta, o subisce, la scelta operata dalla segreteria di quel partito. Non può fare altro.

Esistono, senza dubbio, sistemi più democratici per la scelta dei candidati. Che coinvolgono gli iscritti a quel

partito, che lo invitano ad esprimere un suo giudizio, una sua scelta a proposito di una candidatura. Parlo, come ovvio, del sistema delle primarie che anche da noi in qualche caso è stato adottato sia pure con timidezze e riserve.

Il Partito Socialista Francese ha scelto così il suo candidato per le elezioni più importanti, le presidenziali della prossima primavera. Ségolène Royal ha esposto il suo programma in decine, forse centinaia di riunioni e di assemblee di partito, si è confrontata con altri due candidati socialisti di grande autorevolezza e peso politico e alla fine, il 16 novembre ha vinto. Ha vinto dunque, non grazie alle «quote rosa» ma grazie alla introduzione di un metodo democratico per la scelta del candidato.

Un buon segnale per le donne. Come altri che giungono da molte parti del mondo, con la vittoria della Bachelet in Cile o quella di Nancy Pelosi nelle recenti elezioni di midterm negli Usa. E che ci dicono che la democrazia, se le regole sono chiare, se la gara non è truccata può favorire le donne, quando queste abbiano la voglia e la forza per proporsi ed imporsi. Così la battaglia per una maggiore presenza delle donne in politica può saldarsi con quella per una più trasparente vita democratica dei partiti, evitandone la pericolosa sclerotizzazione.

M. MAFAI, *La Repubblica*,
22 novembre 2006

Una frustata anglosassone

Il 24 febbraio si è registrato un ulteriore passo nello sviluppo della forma di Governo italiana verso il modello Westminster.

Di fronte alla frequenza della mancanza del numero legale e più in generale assenza di deputati e senatori della maggioranza nei lavori delle Camere, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha scritto, su espresso incarico del Presidente del Consiglio, una lettera a tutti i parlamentari della Casa delle libertà. Con questa ha comunicato che da febbraio monitorerà settimanalmente la partecipazione alle votazioni dei deputati e dei senatori. Questa rilevazione servirà al Premier per valutare le candidature per le elezioni del 2006. Più esattamente la lettera ricorda che «nella riunione congiunta dei Capigruppo di Camera e Senato del 16 febbraio, alla presenza del Presidente del Consiglio, il Premier ha esplicitamente collegato la possibilità di essere candidati alle politiche del 2006 alla costanza della presenza ai lavori parlamentari».

Constatiamo in primo luogo che è il Premier ad essere l'arbitro delle candidature della coalizione (che diviene così una struttura gerarchicamente ordinata paragonabile a quella di un partito anglosassone). In secondo luogo che il Ministro per i rapporti con il Parlamento as-

sume la funzione equivalente a quella del *chief whip* britannico. Ministro, membro del Governo, e al contempo responsabile del gruppo (di tutti i gruppi della maggioranza) parlamentare, che verifica la presenza della maggioranza alle votazioni. Di questo sviluppo i capigruppo della maggioranza dovrebbero prendere atto lasciando quindi, coerentemente, al Ministro il ruolo di dirigere l'agenda dei lavori delle due Assemblee.

Uno sviluppo positivo, che va nel senso della costruzione di un sistema non bipolare, ma finalmente bipartitico, fondato su organizzati partiti parlamentari, ove il Governo è il comitato direttivo della maggioranza parlamentare. Giusto quindi superare il retaggio di un sistema dualista o peggio assembleare che vedeva separati nei ruoli funzioni di direzione del Governo e della maggioranza parlamentare. Per essere coerenti ci permettiamo di suggerire che andrebbe ripensata la stessa struttura architettonica delle Assemblee di Palazzo Madama e Montecitorio sostituendo agli emicicli ordini di banchi contrapposti, sempre su modello inglese.

Un tempo una simile missiva avrebbe scatenato la rivolta dei parlamentari e dei loro gruppi. Fiumi di inchiostro sarebbero stati versati innalzando il vessillo del libero

mandato parlamentare. Oggi non si registra alcuna di queste reazioni. È il segno evidente che molta strada si è fatta, nella prassi e senza il clamore delle grandi riforme, sulla via della realizzazione di un modello di funzionamento inglese della nostra forma di Governo. Una virtù questa della tanto diletta Carta costituzionale del '48 che se non ha impedito scivolamenti verso

pratiche assembleari in anni passati, oggi, dopo dieci anni di maggioritario, permette al Premier e alla sua frusta di richiamare all'ordine la maggioranza nel più anglossassone dei modi.

G. ACQUAVIVA, www.forumcostituzionale.it,
28 febbraio 2005

Parigi manda i politici a scuola di business

La Francia manda i suoi politici a scuola d'impresa. In un Paese dove l'attività privata suscita più sospetto che considerazione, la necessità di accrescere la cultura economica è diventata un imperativo. Se c'è un'immagine recente che meglio di tutte sintetizza la storica diffidenza nei confronti del capitale, è quella dei 137.449 emendamenti presentati in settembre dai deputati dell'opposizione (socialisti e comunisti) per sabotare in Assemblea nazionale il progetto di legge sulla privatizzazione di Gaz de France.

Per scrollarsi di dosso un'immagine che a dire il vero fa tutt'uno con il sentimento ampiamente condiviso di patriottismo economico, il Senato ha avviato da qualche anno un programma di visite guidate alle imprese, grandi e piccole, per i propri senatori. Si tratta di un corso intensivo alla scoperta delle meraviglie della vita d'azienda, dalla catena di montaggio alle funzioni commerciali e di marketing, con visite ai colossi dell'auto e della componentistica, della grande distribuzione organizzata (Auchan) e del canale televisivo Tf1.

«È fondamentale assorbire i meccanismi di funzionamento di un'impresa — dice il senatore dell'Ump Gérard Cornu, che nel 2003 aveva sperimentato una *full immersion* da Peugeot Citroën — perché solo così saremo in grado di legiferare adeguatamente». Finora circa 200 senatori hanno messo la testa fuori dal Palais du Luxembourg per avventurarsi nel mondo aziendale.

La stessa cosa non è stata possibile per l'Assemblea nazionale, nonostante l'iniziativa fosse stata proposta dall'*Institute de l'Entreprise*, un *think tank* che cerca di meglio diffondere nel Paese la cultura economica e d'impresa: «L'attività legislativa dei deputati — spiega Ariane Selinger, portavoce dell'Istituto — è molto più intensa di quella dei senatori e ogni visita in una grande azienda richiede almeno due giorni e mezzo. I parlamentari hanno detto di non avere abbastanza tempo».

Ma non sono soltanto i politici ad aver bisogno di maggior educazione aziendale. Lo stesso istituto di ricerca organizza stage di lavoro estivi per i docenti dei licei francesi legati alla filiera economica, finora 200, nonché seminari per i giornalisti: «Si studia l'economia in maniera astratta, macro, e quando si parla d'impresa lo si fa spesso in maniera negativa, datata, con immagini che risalgono alla rivoluzione industriale».

Il ministro delle Finanze Thierry Breton ha preso talmente sul serio questa missione che all'inizio di settembre ha insediato un *panel* di esperti, il Consiglio per la diffusione della cultura economica (Codice), guidato da Claude Perdriel, presidente del gruppo che pubblica *Nouvel Observateur* e *Challenges*. In dicembre il Consiglio dovrà presentare un rapporto al ministro per definire le linee d'azione della campagna di sensibilizzazione culturale a favore dell'economia. Breton tiene molto all'approccio pedagogico. Secondo un sondaggio, tre quarti dei francesi è favorevole a una migliore formazione economica. Altri sondaggi raccontano altre storie. Come quello internazionale condotto l'anno scorso dall'Università del Maryland. Alla domanda se la libera impresa e se l'economia di mercato fossero i migliori sistemi sui quali basare l'esistenza nel futuro, solo il 36% dei francesi ha risposto sì. Dei 22 Paesi interpellati, la Francia è stato l'unico a non esprimere una maggioranza favorevole sull'argomento.

«L'impostazione dirigista di stampo colbertiano — conclude il dirigente di una grande banca francese — fa ancora brillare agli occhi della gente tutto ciò che è pubblico, mentre l'eredità della rivoluzione continua ad imentare pensieri giacobini nei confronti dell'impresa, specie se è piccola».

A. GERONI, *Il Sole 24 Ore*,
20 ottobre 2006

Sicurezza, linea dura con i clandestini: è legge

Berlusconi: "Garantiremo i cittadini" Una legge "fortemente voluta dall'intero governo, soprattutto dal presidente del Consiglio". Berlusconi non nasconde la propria soddisfazione e presenta così il pacchetto sicurezza convertito in legge con l'ultimo "sì" del Senato. Il presidente del Consiglio, durante la conferenza stampa

sui preparativi pre-G8 a L'Aquila, fa una breve sintesi delle misure contenute nella legge: "Si tratta di misure efficaci che consentiranno al governo di garantire la sicurezza dei cittadini".

La soddisfazione del Viminale Maroni si dice "molto soddisfatto" per l'approvazione del pacchetto sicurezza

e sottolinea che, con il voto di oggi a palazzo Madama, si è concluso un lavoro iniziato un anno fa per rendere l'Italia "più sicura". Il ministro, poi, rimanda al mittente le polemiche sollevate da più parti nei confronti del testo di legge e ribadisce che "sono basate su elementi palesemente falsi. Le bugie però hanno le gambe corte e alla lunga i cittadini se ne accorgono. Rimane solo un ramarico", ovvero che "l'opposizione, sulla base di polemiche infondate basate su elementi falsi, abbia perso l'occasione di collaborare con noi". "Questa legge - insiste Maroni - introduce importanti norme per la lotta alla mafia, che furono studiate da Falcone. Poi, inasprisce le sanzioni contro l'immigrazione clandestina e contribuisce a rendere le città più sicure. Chi vota contro a norme studiate da Falcone - insiste Maroni - non fa un buon servizio alla lotta alla mafia, così come chi vota contro norme contro l'immigrazione clandestina non fa un buon servizio alla lotta a questo fenomeno".

"Farefuturo": "No al velinismo". Ma Fini si dissocia

L'accusa è diretta, pesante, e arriva da Farefuturoweb, periodico online della Fondazione "Farefuturo", presieduta da Gianfranco Fini, con un articolo dal titolo significativo: "Donne in politica, il velinismo non serve".

Il riferimento è ovviamente alle scelte compiute per fare le liste elettorali per le europee all'interno del Pdl. Parole pesanti, accuse, dalle quali ieri pomeriggio il presidente della Camera ha preso ufficialmente le distanze prima che si scatenasse l'ennesimo scontro con Berlusconi. Che cosa è scritto nell'articolo? «La cooptazione di giovani, talvolta giovanissime, signore di indubbia avvenenza ma con un background che difficilmente può giustificare la loro presenza in un'assemblea elettiva come la Camera dei deputati o anche in ruoli di maggiore responsabilità — scrive Sofia Ventura — non è il modo per risolvere il problema della carente presenza femminile nei luoghi della politica». L'articolo critica questa «specificità tutta nostrana: che nella politica italiana vi sia la necessità di dare spazio a una nuova generazione non vi è dubbio ma è questo, ci chiediamo, il modo?».

Le accuse al Pdl, neanche velate, sono forti: «Siamo di fronte ad un modo di fare politica "con il corpo delle donne" — si legge — Assistiamo ad una dirigenza di partito che fa uso dei bei volti e dei bei corpi di persone che con la politica non hanno molto a che fare, allo scopo di proiettare una (falsa) immagine di freschezza e rinnovamento. Questo uso strumentale del corpo femminile, al quale naturalmente le protagoniste si prestano con estrema disinvoltura, denota uno scarso rispetto da un lato per quanti, uomini e donne, hanno conquistato uno spazio con le proprie capacità e il proprio lavoro, dall'altro per le istituzioni e per la sovranità popolare che le legittima». In merito alla partecipazione femminile alla politica, l'autrice mette in rilievo «il comporta-

Fini e la stretta sull'immigrazione Tutte queste norme, comunque, paiono non convincere fino in fondo il presidente della Camera Gianfranco Fini. "Non si può pensare di risolvere il tema dell'immigrazione - ha detto oggi a un convegno a Roma - solo con politiche domestiche sulla sicurezza. Sarebbe come mettere un francobollo su una parete grande migliaia di chilometri. Proviamo a pensare in modo globale non solo a questioni connesse all'economia ma anche alla cultura politica e alla qualità del dibattito culturale. Proviamo a farlo con due punti di riferimento, una maggiore distribuzione della ricchezza e una maggiore coesione tra Nord e Sud del mondo. Se non lo si fa - è la riflessione di Fini - non ci si deve poi meravigliare se fa capolino non solo l'immigrazione biblica ma anche lo scontro di civiltà tra Islam e Occidente".

Il Giornale, 3 luglio 2009

mento poco virtuoso dell'Italia, anche se dei piccoli passi avanti sono stati fatti», la bassa percentuale di donne elette e la scarsa partecipazione femminile, a volte limitata a «ministeri di scarsa rilevanza, solitamente senza portafoglio, oppure ministeri tradizionalmente "femminili", come l'istruzione».

Insomma un attacco a tutto campo, dal quale Gianfranco Fini si è dovuto dissociare con una nota ufficiale: «Il Web Magazine della Fondazione FareFuturo non ha certo necessità di concordare con me ogni suo quotidiano intervento — si legge — È una condizione di libertà e di fiducia che può però portare, come nel caso odierno sulle candidature femminili per le prossime elezioni Europee, a valutazioni comprensibili ma eccessive, e pertanto non totalmente condivisibili». Ma non è la prima «provocazione» che lancia «Farefuturoweb». Il periodico online ha anche dedicato una pagina speciale al 25 aprile con una «sfida» alla cultura di destra: «Troppe volte arretrata rispetto ai leader politici, la cultura di destra si è attardata nella logica del riscatto, della sterile rivendicazione.

Un'Italia normale? Forse è arrivato il momento se, anche da destra, soprattutto da destra, si comincia a pensare, con convinzione, senza infingimenti, che i partigiani sono stati buoni italiani. Che la resistenza è stata roba di patrioti. E non di traditori». Una home-page per raccontare le vite di uomini e di donne che «nel gran turbinio della fine della guerra — scrive il direttore del magazine, Filippo Rossi — hanno fatto una scelta determinante per la storia d'Italia, quella di prendere le armi contro il nazi-fascismo. Di combattere, è bene dirlo, la gran parte delle volte contro se stessi e la storia della propria famiglia».

Il Tempo, 28 aprile 2009

Spunti *interdisciplinari*

Il bicameralismo italiano e le esperienze altrui

In Italia vige un sistema di bicameralismo perfetto. Ciò significa che Camera dei deputati e Senato della Repubblica sono posti su un piano di assoluta parità, svolgono le medesime funzioni e durano entrambi cinque anni.

Il nostro paese costituisce un'eccezione nell'ambito del parlamentarismo moderno. Con l'adozione della Costituzione, il bicameralismo perfetto si rese necessario per dare piena rappresentanza a tutte le forze di un paese profondamente diviso e consentire un migliore temperamento di interessi e visioni politiche contrastanti. A diversi decenni di distanza, alla luce di una situazione profondamente cambiata sia sul piano nazionale che su quello internazionale, il bicameralismo perfetto appare un lussuoso peso di cui non si avverte la necessità.

La stragrande maggioranza dei sistemi parlamentari contemporanei prevede la presenza di due Camere con poteri e competenze differenti. Nel caso di paesi federali o con forti componenti localistiche, le due assemblee rappresentano dimensioni diverse (federale o nazionale oppure statale o regionale).

Sistemi di bicameralismo imperfetto sono, ad esempio, adottati nel Regno Unito, in Francia ed in Germania: a prevalere è la Camera espressione dell'intera popolazione.

Esercitazione:

Servendoti dell'aiuto dei tuoi insegnanti di lingua straniera, esegui una ricerca sulle strutture parlamentari dei paesi di tuo interesse linguistico, evidenziando le differenze rispetto alle istituzioni italiane.