

Concorso

CAMERA dei **DEPUTATI**

25

**Consiglieri
parlamentari della
professionalità generale**
(cod. C13)

MANUALE

per la **prova selettiva e scritta**

NLD
CONCORSI

Capitolo 4

Il processo di decisione parlamentare

SOMMARIO:

1. I procedimenti parlamentari: polifunzionalità e caratteristiche generali. – 2. La pubblicità dei lavori parlamentari. – 3. Il principio del buon andamento dei lavori parlamentari. – 4. Tecniche procedurali di garanzia del principio di rappresentatività. – 4.1 La verifica dei poteri. – 4.2 Il numero legale. – 5. Le manifestazioni procedurali del principio maggioritario: la votazione parlamentare e le sue regole. – 5.1. Quorum funzionale, criteri di calcolo della maggioranza e modalità di computo delle astensioni. – 5.2. Le modalità di votazione. – 5.3. L'ordine delle votazioni. – 6. La programmazione dei lavori. – 7. Lo svolgimento delle sedute: convocazione e discussione. – 8. Ostruzionismo parlamentare e fenomeno oppositorio. – 9. Il "Governo in Parlamento". – 10. Parlamento e società civile.

1. I procedimenti parlamentari: polifunzionalità e caratteristiche generali.

Dopo aver esaminato nei cap. 1 e 2 la "statica" del diritto parlamentare (fonti e organizzazione interna delle Camere) si tratta ora di passare alla sua "dinamica", la quale si realizza attraverso procedimenti.

Al pari di qualsiasi altro procedimento (giudiziario, amministrativo, *etc.*), anche i **procedimenti parlamentari** assicurano il coordinamento di una pluralità di soggetti attraverso l'individuazione di una sequenza sistematica e organizzata di azioni e operazioni. Si pensi, ad esempio, all'*iter* di formazione della legge, il quale è scandito da una serie di fasi tipiche (iniziativa legislativa, esame in commissione, esame in Assemblea, *etc.*) e dall'interazione fra un ampio ventaglio di attori politico-istituzionali (Governo, Presidenti delle Camere, singoli parlamentari, *etc.*).

Secondo la classificazione di Manzella, i procedimenti parlamentari si distinguono in due macro-categorie: legislativi e provvedimentali.

Il **procedimento legislativo** è quello seguito nell'*iter* di formazione della legge. Il suo esame sarà affrontato nel cap. 4.

I **procedimenti provvedimentali** ricomprendono una vasta gamma di procedimenti non legislativi (fiduciari, ispettivi, di indirizzo, *etc.*) con i quali le Camere assumono "provvedimenti" del più diverso tipo: indirizzi, direttive al Governo, sanzioni politiche, *etc.*

I procedimenti provvedimentali esprimono al massimo livello di intensità una specifica caratteristica dell'architettura dei Regolamenti del 1971, la quale ha fatto parlare di polivalenza o **polifunzionalità dei procedimenti parlamentari** (MANZELLA, GIANNITI-LUPO). A differenza del procedimento amministrativo, i procedimenti parlamentari provvedimentali non sono preordinati a conseguire un unico fine, ma possono essere utilizzati nello svolgimento di una pluralità di funzioni e attività diverse (per una classificazione delle funzioni e attività parlamentari – legislativa, di indirizzo, di controllo, di coordinamento, di garanzia, di informazione parlamentare – si rimanda al cap. 1, § 2.2). Al tempo stesso, nell'esercizio di una determinata funzione o attività parlamentare, le Camere possono autonomamente scegliere di ricorrere all'uno o all'altro procedimento provvedimentale.

ESEMPI

Ad esempio, il **documento finale di una indagine conoscitiva** dovrebbe normalmente contenere una esposizione di conoscenze che la Commissione mette a disposizione della propria Camera, così assolvendo primariamente ad una funzione di informazione parlamentare. Tuttavia, nulla impedisce alla Commissione – alla luce di tali informazioni – di

utilizzare il documento finale dell'indagine anche per esprimere valutazioni politiche e indirizzi nei confronti del Governo.

Oppure si pensi alle mozioni e risoluzioni, mezzi generalmente utilizzati nel quadro di un'attività di indirizzo nei confronti del Governo. Questi stessi mezzi possono tuttavia anche risultare utili per controllare ed eventualmente "sanzionare" responsabilità politiche. Basti pensare all'art. 149 Reg. Cam., il quale autorizza la Commissione parlamentare competente ad approvare una risoluzione a seguito della trasmissione da parte della **Corte dei conti** della **relazione sulla gestione degli enti** cui lo stato contribuisce in via ordinaria.

Inoltre, in coerenza con il carattere tutto politico degli attori chiamati a svolgere le funzioni ed attività parlamentari, queste ultime possono essere esercitate secondo una pluralità di mezzi procedurali diversi. Ad esempio, il controllo sull'operato di un determinato ministro potrà portare alla presentazione di interrogazioni, interpellanze, fino addirittura, nei casi più gravi, all'approvazione di una mozione di sfiducia individuale.

Per i procedimenti legislativi questo «relativismo procedurale» (MANZELLA) è parzialmente attenuato. Il **procedimento legislativo** è infatti l'unico procedimento tipico che la Costituzione e i Regolamenti parlamentari mettono a disposizione delle Camere per poter validamente esercitare la funzione legislativa. Come si vedrà, peraltro, non vale l'opposto: attraverso il procedimento legislativo è possibile svolgere anche attività e funzioni parlamentari ulteriori (cap. 4). Basti pensare agli artt. 140 Reg. Cam. e 162, c. 1 Reg. Sen., ai sensi dei quali le Commissioni d'inchiesta (istituto espressione della funzione di controllo parlamentare) sono attivate seguendo la medesima procedura prevista per i progetti di legge. E ciò anche qualora l'istituzione della Commissione d'inchiesta avvenga con atto non legislativo monocamerale.

L'esame dei singoli procedimenti parlamentari sarà affrontato nei capitoli successivi. Peraltro, la "dinamica" del diritto parlamentare non si esaurisce nella mera somma dei suoi tanti procedimenti parlamentari particolari. Questi ultimi fanno a loro volta sistema grazie ad una serie di tecniche e principi procedurali generali che è possibile ricomprendere sotto l'espressione "**processo di decisione parlamentare**" (MANZELLA). Oggetto del presente capitolo è dunque l'esame di questi istituti di carattere trasversale ai vari procedimenti particolari.

Allo schema di un unitario processo di decisione parlamentare sono stati altresì ricondotti quei vincoli logico-razionali comuni a tutti i collegi deliberanti (PICCIRILLI). Su questi ultimi si rinvia alle considerazioni già sviluppate nel capitolo introduttivo (§ 1 e 3.4).

2. La pubblicità dei lavori parlamentari.

Un primo ed essenziale principio del processo di decisione parlamentare è la pubblicità. Sotto questo profilo, il diritto parlamentare è chiamato a contemperare due esigenze fra loro contrapposte.

Da un lato, si tratta di assicurare la trasparenza e conoscibilità dell'attività parlamentare, anche al fine di offrire ai cittadini gli strumenti per poter valutare consapevolmente l'operato dei propri rappresentanti.

Dall'altro lato, si avverte la necessità di costruire regimi di pubblicità più discreti in relazione ad alcune specifiche sedi. Se infatti il negoziato politico in Parlamento fosse interamente visibile, gli attori politici sarebbero inevitabilmente incentivati a trasferire i reali luoghi della decisione all'interno di sedi del tutto informali e dunque, per definizione, non governabili dal diritto parlamentare.

La Costituzione repubblicana ha cercato di raggiungere un punto di equilibrio fra queste due esigenze. Per un verso, il testo costituzionale ha previsto – quale regola generale – la pubblicità integrale dei lavori dell'**Assemblea**. Ai sensi infatti dell'**art. 64, c. 2 Cost.**, «le sedute sono pubbliche: tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta». Tale disposizione è implementata dagli artt. 63 Reg.

Cam. e 57 Reg. Sen., i quali consentono all'Assemblea di deliberare di riunirsi in **seduta segreta** su richiesta del Governo. Tale richiesta può essere altresì avanzata alla Camera da un Capogruppo o da 7 deputati e, al Senato, da 1/10 dei componenti.

Per altro verso, l'**art. 72, c. 3 Cost.** si limita genericamente a rinviare ai Regolamenti parlamentari la determinazione delle forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede deliberante.

In concreto, i Regolamenti parlamentari escludono in **Commissione** forme di **pubblicità diretta**, ossia in presenza del pubblico. È tuttavia consentita la ripresa televisiva a circuito chiuso a beneficio in particolare della stampa parlamentare, la quale può accedere ad appositi locali. L'ordinaria forma di pubblicità dei lavori delle Commissioni è dunque quella **indiretta** assicurata mediante i resoconti pubblicati all'interno del Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari. Di regola, le sedute delle Commissioni e degli altri collegi minori sono sottoposte a forme di resocontazione sommaria. Sono previste tuttavia alcune eccezioni. Ad esempio, il resoconto integrale è sempre richiesto per le sedute delle Commissioni in sede redigente e deliberante (art. 65 Reg. Cam.; art. 33 Reg. Sen.) nonché, al Senato, per le sedute di Commissioni dedicate ad interrogazioni (art. 152 Reg. Sen.). Ampiamente disapplicate sono invece le previsioni che richiedono il resoconto integrale per l'esame in sede referente del disegno di legge di bilancio (art. 120, c. 8 Reg. Cam.; art. 126, c. 5 Reg. Sen.).

Alcuni specifici organi interni – come la Conferenza dei Capigruppo – non sono invece sottoposti ad alcuna forma di resocontazione.

Gli strumenti regolamentari di attuazione del principio costituzionale di pubblicità dei lavori parlamentari sono riconducibili a 3 categorie.

A) L'ammissione del pubblico alle tribune

L'accesso alle tribune – regolato dagli art. 64 Reg. Cam. e 70 Reg. Sen. – costituisce la forma più antica di pubblicità dei lavori parlamentari.

Oltre al suo valore simbolico, questa modalità di pubblicità diretta conserva oggi un ruolo soprattutto in relazione alle opportunità che essa offre agli organi di informazione. In effetti, seguendo dal vivo i lavori delle Camere, il giornalista parlamentare può cogliere elementi di informazione ulteriori rispetto a quelli che emergono attraverso gli altri strumenti di pubblicità.

B) La ripresa televisiva, i canali satellitari e le web tv delle Camere

L'art. 63, c. 1 Reg. Cam. (e analoghe prassi al Senato) affidano al Presidente di Assemblea il potere di disporre la diretta televisiva della seduta. In realtà, tali norme sono ormai in larga parte assorbite dalla diffusione dei lavori parlamentari attraverso i canali televisivi satellitari e i siti internet delle Camere.

C) Gli strumenti di pubblicità cartolare: gli atti parlamentari

La terza categoria è costituita dagli atti parlamentari, documenti in formato cartaceo o elettronico i quali assolvano ad una duplice funzione:

- una funzione informativa, la quale risponde a fondamentali esigenze democratiche di conoscibilità dell'attività parlamentare;
- una funzione di documentazione ufficiale dell'attività degli organi parlamentari.

Come ha chiarito la Corte costituzionale, tali documenti costituiscono «mezzi di prova particolarmente autorevoli» al fine di ricostruire la realtà di quanto avvenuto nel corso del procedimento parlamentare. Tuttavia, nessuno di questi atti parlamentari assume un valore probatorio assoluto, «giacché, se così fosse, la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sarebbe concretamente rimessa all'organo attestante una «verità legale» incontrovertibile, anziché al giudice della costituzionalità delle leggi» (sent. 134/1969 Corte cost.).

Tipico esempio di atto parlamentare è il **processo verbale**, il quale contiene gli atti e le deliberazioni di una seduta, indicando l'oggetto delle discussioni e i nomi di coloro che vi hanno partecipato. L'approvazione del processo verbale vale come riconoscimento della validità formale della precedente seduta e degli atti e delle deliberazioni in quella sede assunti, i quali

non possono più essere contestati nelle sedute successive.

Atti parlamentari sono altresì il resoconto integrale ed il resoconto stenografico. Il **resoconto integrale** – il quale, come visto, trova applicazione in particolare in relazione ai lavori dell'Assemblea – riproduce parola per parola l'andamento della discussione. Il **resoconto sommario** – il quale è invece utilizzato nella maggior parte dei collegi minori – consiste in un riassunto degli interventi, il quale descrive nella maniera più fedele possibile la sostanza dei dibattiti e l'andamento delle varie fasi procedurali. A entrambi i resoconti è oggi data diffusione sui siti internet delle Camere.

Ulteriori atti parlamentari sono i bollettini degli organi collegiali ed una serie di documenti contenenti messaggi dei Presidenti di Assemblea, disegni di legge, proposte di modifica del Regolamento o di istituzione di Commissioni di inchiesta, atti di sindacato ispettivo e conclusioni di indagini conoscitive, relazioni presentate all'Aula da Giunte e Commissioni. Sono annoverabili altresì nella categoria degli atti parlamentari una serie di documenti elaborati da organi esterni ma destinati alle Camere (come, ad esempio, le relazioni delle autorità indipendenti o i messaggi del Presidente della Repubblica).

La pubblicazione del supporto digitale degli atti parlamentari sui siti internet di Camera e Senato ha reso disponibile, ovunque e potenzialmente per sempre, una immensa quantità di informazioni che in passato non sempre risultavano facilmente o tempestivamente accessibili. Tali sviluppi hanno certamente aumentato il grado di trasparenza dell'attività parlamentare, ma allo stesso tempo hanno esposto i cittadini a rischi non trascurabili rispetto alla garanzia della loro *privacy*.

In questa prospettiva, gli Uffici di presidenza delle Camere (alla Camera delibere nn 46 e 53 del 2013, modificate con la delibera n. 169 del 2022; al Senato delibera del 18 dicembre 2013 e del 7 maggio 2015) hanno approvato una specifica disciplina in materia di **diritto all'oblio**, sulla base della quale i cittadini citati in atti parlamentari possono chiedere, ove ne ricorrano i presupposti, la deindicizzazione delle pagine web recanti tali atti parlamentari, pubblicate nel sito delle Camere. La deindicizzazione consiste nell'esclusione dell'atto (o parte di esso) dai principali motori di ricerca, fermo restando che l'atto medesimo rimane reperibile nel sito web delle Camere.

La recente sent. n. 21415 del 2022 della Corte di Cassazione ha peraltro affermato che l'autodichia delle Camere non si estende alle controversie relative alla pubblicazione sui propri siti internet di informazioni riguardanti terzi.

3. Il principio del buon andamento dei lavori parlamentari.

Ai sensi dell'art. 8 Reg. Cam., il Presidente di Assemblea «assicura il buon andamento dei (...) lavori» della Camera. Anche al Senato – dove il Presidente è chiamato dall'art. 8 Reg. Sen. a garantire «il buon andamento dell'Amministrazione» – nella sostanza è riconosciuta a tale principio la medesima portata generale che esso assume alla Camera. Del resto, con varietà di denominazioni, il concetto di buon andamento dei lavori parlamentari è largamente accolto anche a livello comparato (*ex multis*, art. 22, c. 1 del Regolamento del Parlamento europeo; art. 32, c. 1 del Regolamento del Congresso dei deputati spagnolo) e costituisce un principio comune alle Assemblee parlamentari.

L'obiettivo del buon andamento dei lavori parlamentari è innanzitutto perseguito dai Presidenti di Assemblea – come ricorda l'art. 8 Reg. Cam. –

«facendo osservare il Regolamento». Se, come visto, il diritto parlamentare è un metodo giuridico di gestione del disaccordo (*supra* cap.1, § 3.1), il corretto funzionamento dell'istituzione parlamentare presuppone che venga garantito il rispetto di un nucleo duro di norme generali ed astratte.

Peraltro, il Regolamento – qualora applicato in modo eccessivamente formalistico e rigido, senza cercare di adattare la norma alle specificità, anche politiche, relative ad un problema concreto – può trasformarsi in fonte di gravi inefficienze e conflittualità nello svolgimento dei