

Antonio Menè

Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento

1 - Introduzione; 2. Cronache dei fenomeni di tipo ostruzionistico nella XIII legislatura; 3 - Tecniche ostruzionistiche e norme antiostruzionistiche nel Regolamento della Camera; 3.1 - L'ostruzionismo con gli emendamenti; 3.2 - L'ostruzionismo con gli ordini del giorno; 3.3 - Attivazione della delibera assembleare dell'esame *ex* articolo 96-*bis*, terzo comma; 3.4 - La mancanza del numero legale; 3.5 - Interventi in discussione e dichiarazioni in dissenso; 3.6 - Altri sistemi ostruzionistici; 3.6.1 - Questioni incidentali; 3.6.2 - Richiami sull'ordine dei lavori; 3.7 - Norme regolamentari di contrasto dell'ostruzionismo ad attivazione parlamentare; 3.7.1 - Le sedute-fiume; 3.7.2 - Le sedute notturne; 3.7.3. Altri sistemi di contrasto dell'ostruzionismo ad attivazione parlamentare; 3.7.4. L'esercizio di poteri di contrasto dell'ostruzionismo da parte del Governo. In particolare: la questione di fiducia; 4. Natura giuridica e limiti dell'ostruzionismo; 4.1. L'ostruzionismo tra il diritto di governare e il diritto di opposizione; 4.2. I limiti dell'ostruzionismo e il ruolo della Presidenza; 5 - Tipologia di fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura; 5.1. Forme ostruzionistiche a carattere sistematico; 5.2. Gli ostruzionismi delle opposizioni. In particolare: diritti dei gruppi di opposizione che non ricorrono a forme ostruzionistiche; 5.3. Altri caratteri tipologici dell'ostruzionismo: ostruzionismo «intransigente» e tattico; 6. Le recenti modifiche regolamentari in rapporto alle tecniche ostruzionistiche.

1 - *Introduzione*

La parte iniziale della XIII legislatura è stata interessata, alla Camera, da frequenti fenomeni di ostruzionismo parlamentare. Essendo il rapporto numerico di seggi tra maggioranza ed opposizione molto più ristretto di quanto non fosse al Senato, il fenomeno ha assunto particolare rilevanza per gli effetti sul funzionamento dell'istituzione parlamentare.

In linea generale si può dire che si siano manifestati tipi di ostruzionismo diverso: da quello condotto unitariamente da tutte le opposizioni in alcune situazioni specifiche (gruppi del Polo per le libertà e della Lega Nord per l'indipendenza della Padania); ostruzionismi condotti da alcuni gruppi soltanto (di volta in volta soltanto il Polo o soltanto la Lega Nord); ostruzionismi condotti sinanco da singoli deputati. In alcuni casi si è trattato di tattiche di ostruzione finalizzate a modificare il contenuto dei provvedimenti in esame, mentre in altri casi si è trattato di opposizione radicale alle scelte di politica generale del governo.

Tra le armi ostruzionistiche privilegiate, vi è stato senz'altro il ricorso alla presentazione degli emendamenti in Assemblea, in un numero almeno cinque volte superiore (centomila emendamenti complessivi sino al febbraio 1998) a quello della XII legislatura, che già ne aveva registrato un incremento rispetto alla precedente legislatura.

Di pari rilevanza è stato il ricorso a strumenti «classici» di ostruzionismo, efficaci quando i provvedimenti non fossero contingentabili o ancora non contingentati: gli interventi in discussione generale dopo le richieste di ampliamento della discussione generale, quelli sul complesso degli articoli e degli emendamenti o per dichiarazioni di voto in dissenso sui singoli emendamenti o quelle in dichiarazione di voto finale; l'attivazione di questioni incidentali. Frequente è stata la mancanza del numero legale. Vi è stato, tuttavia, anche il ricorso a sistemi ostruzionistici più innovativi, quali la sistematica impugnativa in aula dei decreti-legge ai sensi dell'articolo 96-*bis* del Regolamento della Camera e la presentazione di un elevato numero di ordini del giorno, con interventi per illustrazione e dichiarazioni di voto sugli stessi, che dopo l'approvazione dell'articolato con voto di fiducia determinavano, segnatamente nel caso di decreti-legge per i quali non sussiste il contingentamento dei tempi, tempi lunghissimi per giungere al voto finale sul provvedimento.

Il ricorso a tali pratiche ostruzionistiche presenta almeno tre motivi di interesse specifico rispetto ad esperienze del passato.

Innanzitutto tali pratiche si sono collocate all'interno di un sistema parlamentare eletto con sistema prevalentemente maggioritario, e sono state praticate da parti consistenti del Parlamento, determinando così effetti non solo rispetto ai provvedimenti specifici, ma anche sulle modalità di funzionamento della Camera. Il fenomeno si iscrive nel quadro di una forte dialettica tra le forze politiche, polarizzatesi dopo l'introduzione del sistema elettorale prevalentemente maggioritario, con il manifestarsi di una pluralità di comportamenti oppositivi, tra loro diversificati, in quanto realizzati da gruppi diversi, e solo talvolta operanti in connessione tra loro. Tale caratteristica porta a evidenziare alcune caratteristiche specifiche di un ostruzionismo condotto all'interno di un sistema politico maggioritario: in particolare si sono evidenziati nuovi problemi, quali la tutela dei diritti delle opposizioni che non facciano ostruzionismo quando questo sia svolto da una sola di esse, ovvero il rapporto tra funzionalità del sistema parlamentare e ricorso generalizzato a pratiche ostruzionistiche condotte da parti consistenti del Parlamento, come è possibile in un sistema, come nella Camera della XIII legislatura, in cui esistono diverse opposizioni e i numeri tra maggioranza e opposizioni non sono molto distanti tra loro.

Il secondo fenomeno che merita di essere analizzato è l'attivazione di meccanismi istituzionali previsti dal regolamento nell'ipotesi di episodi ostruzionistici frequenti ed estesi, al fine di contemperare il diritto a svolgere tali pratiche con l'esigenza di funzionamento del sistema parlamentare: il riferimento riguarda sia gli strumenti antiostuzionistici attivati su iniziativa della maggioranza e del Governo, sia l'esercizio di poteri presidenziali di garanzia del buon andamento dei lavori.

Il terzo motivo di interesse è costituito dal rapporto dinamico instauratosi tra i mutamenti istituzionali e di quadro politico seguiti alla modifica del sistema elettorale del 1993, l'esigenza di garantire maggiore funzionalità al Parlamento, le vicende ostruzionistiche e il processo di modifica del regolamento, che nella XIII è giunto ad esito positivo, dopo che già nella precedente legislatura si era affrontato il problema, senza tuttavia giungere a conclusione.

Nel prosieguo, dopo una breve cronaca dei fenomeni ostruzionistici verificatisi, si analizzeranno gli strumenti e le caratteristiche con le quali esso si è manifestato, nonché le modalità di attivazione delle previsioni regolamentari di risposta a tali fenomeni. Seguendo con un'analisi dei limiti ed un tentativo di configurazione teorica dell'ostruzionismo, alla luce anche dei problemi nuovi introdotti nel corso della legislatura, si concluderà il lavoro analizzando il rapporto di derivazione ed incidenza delle modifiche regolamentari approvate rispetto alle pratiche ostruzionistiche manifestatesi nella legislatura.

2 - Cronache dei fenomeni di tipo ostruzionistico nella XIII legislatura

Numerose sono le occasioni in cui, nel periodo compreso tra il giugno 1996 e il marzo 1998, gli atteggiamenti oppositivi hanno assunto connotati ostruzionistici. La definizione di una tattica di opposizione inquadrabile nella categoria dell'ostruzionismo non è un concetto pacifico in dottrina e nella dinamica dei rapporti politici.

Tenendo conto di ciò e con il beneficio della relatività delle definizioni che si possono adottare al riguardo, sono definibili come ostruzionistiche, a nostro avviso, forme oppositive che presentano almeno tre caratteristiche comuni: *a)* in primo luogo, l'utilizzazione esasperata delle facoltà regolamentari, con la moltiplicazione degli spazi di interdizione oltre un limite quantitativo necessario per l'esame delle questioni di merito ovvero con la palese strumentalità delle questioni sollevate; *b)* in secondo luogo, il perseguimento, dichiarato o palese, del fine di impedire (o ritardare) la deliberazione dell'Assemblea sul dato provvedimento,

ovvero, come in seguito si mostrerà, di ottenere un determinato comportamento da parte del Governo; *c*) infine, il dato oggettivo della compromissione o dello slittamento, per effetto di tali vicende, dei tempi di attuazione del programma e del calendario stabilito nella sede istituzionale propria della Conferenza dei presidenti di gruppo.

Per individuare limiti oggettivi all'esercizio di facoltà regolamentari per le quali le norme non pongono vincoli numerici o quantitativi, ai sensi del criterio *sub a*), si possono utilizzare criteri statistici. Si possono individuare statistiche relative, ad esempio, al numero di emendamenti od ordini del giorno presentati *in media* sui singoli progetti di legge in un determinato periodo e comparare tali dati con gli analoghi dati di precedenti legislature: emergono così i casi in cui l'uso è quantitativamente superiore a tale media statistica e la cui ricorrenza consente di individuare una tendenza in atto. Un altro carattere oggettivo è dato, nel medesimo esempio, dal *tipo* di emendamento presentato: gli emendamenti formali o seriali sono di per sé ostruzionistici, proprio per la modalità di formulazione. Analogamente, ai sensi del criterio *sub b*), l'intenzione palese di utilizzare in modo ostruzionistico l'istituto del dissenso emerge quando su ciascun emendamento, nel corso di una seduta, metà di un gruppo dichiara contrarietà al voto indicato dal rappresentante di gruppo e successivamente tutto il gruppo esprime il voto nella medesima maniera ovvero non voti.

Il profilo della attuazione del calendario, infine, costituisce elemento di sempre maggiore rilevanza alla luce del peso che hanno assunto nella vita parlamentare la programmazione dei lavori e la determinazione del momento della decisione parlamentare, elementi che sempre più informano l'attività del Parlamento.

Se l'inserimento di un dato provvedimento nel calendario dei lavori ha per oggetto il raggiungimento di una decisione (positiva o negativa) dell'Aula su di esso, come appare connaturato all'odierno sistema di programmazione, comportamenti che compromettano il rispetto di tale scadenza assumono un significato diverso e più marcatamente oppositivo rispetto al passato quando analoghi comportamenti dilatori, si riferivano a decisioni programmatiche finalizzate non a giungere al momento della deliberazione ma semplicemente ad esaminare nel dato periodo un provvedimento, senza particolare attenzione all'esito del procedimento.

I casi che ora si illustreranno brevemente rientrano in tale definizione dell'ostruzionismo, alla luce dei criteri pragmatici sopra indicati, e dell'esasperata applicazione di facoltà regolamentari. I casi che si esamineranno, relativi al periodo luglio 1996 - marzo 1998, comprendono anche

strategie ostruzionistiche non necessariamente incidenti sull'esame nel merito dei provvedimenti: in taluni casi si è trattato dell'attivazione di procedimenti incidentali, come nel caso di sistematica impugnativa in Aula dei decreti-legge per l'esame della sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione (*infra* § 3.3); in altri casi l'ostruzione è passata attraverso la non partecipazione al voto e la susseguente mancanza del numero legale; in altri casi ancora, infine, la presentazione di un numero elevato di emendamenti ha predisposto un'ostruzione per l'esame in Assemblea, poi talvolta superata dalla posizione della questione di fiducia o da un ritiro degli emendamenti in Aula.

2.1. La chiusura dei lavori prima della pausa estiva del 1996 era contrassegnata da reiterati fenomeni ostruzionistici. Il 31 luglio 1996, nel corso della votazione sulla questione di fiducia per l'approvazione dell'articolo unico di conversione del decreto-legge n. 323/1996 - *manovra correttiva 1996* (A.C. n. 1857), dopo alcuni incidenti durante lo svolgimento della votazione di fiducia e relativa sospensione della seduta, si passava all'esame degli ordini del giorno, con 52 oratori della Lega Nord per l'indipendenza della Padania iscritti per illustrare 74 ordini del giorno; dopo un'ulteriore sospensione ⁽¹⁾, la seduta riprendeva alle 0.10, con la votazione degli ordini del giorno alle 4.00 di mattina del 1° agosto. Numerosi, durante la notte, erano gli interventi *extra ordinem* finalizzati a protrarre l'ostruzionismo ⁽²⁾. La seduta terminava alle 4,15; la successiva seduta (n. 45) iniziava alle 4,45 del 1° agosto, con 67 dichiarazioni di voto finale, in larga parte di deputati della Lega. Il provvedimento era approvato nella tarda mattinata del 1° agosto.

La seconda vicenda ostruzionistica concerne l'esame del disegno di legge costituzionale n. 2050 istitutivo della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Dopo un'ampia discussione generale e la reiezione di una pluralità di strumenti incidentali ⁽³⁾, nella fase di esame degli emendamenti, non contingentata, dopo la chiusura della discussione sull'articolo 1, il 2 agosto intervenivano in dissenso per dichiarazioni di voto sugli emendamenti numerosi deputati, prevalentemente della Lega; la seduta pomeridiana era sospesa alle 19. Alla ripresa si entrava in seduta notturna, ed era introdotto il contingentamento dei tempi sino al voto finale, a seguito di decisione dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, che aveva redatto un nuovo calendario dei lavori per il periodo 2 agosto (a partire proprio dalla seduta notturna) - 3 agosto 1996 (sei ore complessive) ⁽⁴⁾ che consentiva, a norma dell'articolo 24 del Regolamento nel testo allora vigente, di introdurre il contingentamento della fase di esame degli articoli. Il provvedimento veniva approvato il 2 agosto.

2.2. Nell'ottobre 1996 si registravano, in rapida successione di tempo, diversi casi di ostruzionismo, nell'ambito di un clima politico che portava, durante la sessione di bilancio, all'assenza dall'Aula dei deputati del Polo e della Lega ⁽⁵⁾.

a) Il 22 ottobre 1996, l'ostruzione del Gruppo della Lega Nord all'A.C. n. 2298 *Risanamento del Banco di Napoli* (D.L. n. 497/1996) si sviluppava già nel corso dell'esame ai sensi dell'articolo 96-bis, con l'iscrizione di numerosi deputati in dissenso dal proprio gruppo. Nell'esame di merito vi era la presentazione di 1003 emendamenti, di cui 989 da parte della Lega; il Governo poneva la questione di fiducia e dopo l'approvazione di questa si arrivava al voto finale, il 24 ottobre, senza ulteriori atteggiamenti ostruzionistici. Il secondo episodio ostruzionistico, condotto sempre dalla sola Lega Nord concerneva, il 29 e 30 ottobre 1996, l'esame dell'A.C. n. 2278 *Aree industriali di Bagnoli e Sesto S. Giovanni* (D.L. n. 486/1996). Dopo il non accoglimento di un invito della Presidenza a segnalare gli emendamenti rilevanti e il rigetto della proposta della Lega di inversione dell'ordine del giorno per passare all'esame delle mozioni sulle quote-latte, in dichiarazioni di voto sui singoli emendamenti (più di 300) intervenivano in dissenso 40 deputati sul primo emendamento e 35 sul secondo ⁽⁶⁾; dopo due ore e mezzo di lavori e la votazione di soli quattro emendamenti, alla ripresa pomeridiana il Governo poneva la questione di fiducia. Dopo tale voto il provvedimento era approvato senza ulteriori interventi ostruzionistici.

2.3. Nella prima metà del 1997 si avevano tre episodi ostruzionistici, il primo dei quali comportava il ricorso, per la prima volta nella legislatura, alla seduta-fiume.

a) Il primo di questi concerneva l'esame in aula di tre decreti-legge (D.L. n. 669/1996 *Completamento della manovra di finanza pubblica per il 1997* — A.C. 3181, DL 670/96 *Proroga dei termini* — A.C. 3215 e D.L. n. 1/1997 *Autotrasporto* — A.C. 2946), calendarizzati in successione per la settimana 24 febbraio-1° marzo 1997. Dopo il voto di fiducia sull'A.C. 3181, conclusosi alle ore 15 di martedì 25 febbraio ⁽⁷⁾ si manifestava l'ostruzionismo con l'iscrizione a parlare in dichiarazione di voto sugli ordini del giorno di 50 deputati (di cui 33 di Alleanza nazionale e 11 di Forza Italia), alle 20.15, dopo una Conferenza dei presidenti di gruppo successiva alla dichiarazione del Ministro per i rapporti con il Parlamento on. Bogi che annunciava l'intenzione del Governo di abbandonare il decreto-legge n. 670/1996, erano ritirate le ulteriori iscrizioni e terminava la seduta. Nella nuova seduta, il 26 alle 10.30, tuttavia, riprendeva l'ostruzionismo (con l'iscrizione di 90 deputati in dichiarazioni

di voto finale, che occupavano l'intera giornata) mirato evidentemente oltre che a contrastare l'A.C. 3181 anche ad ottenere modifiche sull'A.C. 2946; alle 20,15 era pertanto approvata la proposta di seduta-fiume ⁽⁸⁾. Le dichiarazioni di voto finale continuavano sino alle 2 di mattina di giovedì, con intervento di altri 77 deputati; approvato, alle 10.30 di giovedì 28 febbraio 1997, l'A.C. 3181, si passava immediatamente all'esame degli articoli dell'A.C. 2946, iniziato mercoledì 19, quando vi erano state numerose dichiarazioni in dissenso sui singoli emendamenti; nel corso della seduta il Governo poneva la questione di fiducia su un emendamento; dopo l'illustrazione degli emendamenti (dalle 18.00 alle 19.00 di giovedì), la seduta-fiume era sospesa per riprendere alle 10.45 del venerdì per la votazione della questione di fiducia; dopo di essa iniziava una lunga serie di dichiarazioni di voto (da parte di deputati di Alleanza nazionale e Forza Italia), sui 101 ordini del giorno; il carattere particolare della situazione emergeva in seguito all'accoglimento di tre proposte di sospensione della seduta per valutare la possibilità di un accordo tra opposizioni e maggioranza, anche in considerazione delle prevedibili difficoltà della maggioranza ad assicurare da sola il numero legale per la votazione finale. Durante la sospensione (tra le 12,30 e le 16.00) l'ampio dibattito maturato nell'ambito del comitato dei nove della IX Commissione portava, stante l'impossibilità di percorrere vie ordinarie per mutare il contenuto di un decreto sul quale era già intervenuto il voto di fiducia, all'individuazione di due soluzioni procedurali «eccezionali»: l'approvazione di un ordine del giorno dell'opposizione «tardivo», presentato cioè dopo la posizione della questione di fiducia che di regola segna il termine per la presentazione di tali atti; la presentazione di una proposta di legge (n. 3328) che dava soluzione ai problemi legati all'approvazione del disegno di legge di conversione, interpretandone talune norme: sottoscritta da tutti i gruppi, la proposta, data l'eccezionalità del caso e l'unanimità dei consensi, era formulata, stampata ed assegnata in sede legislativa «in tempo reale» nel prosieguo della seduta, in deroga al termine di cui all'articolo 92, comma 1 del Regolamento ed era approvata, con estrema rapidità, il 3 marzo, divenendo poi la legge n. 48/1997, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'8 marzo 1997. La seduta si chiudeva alle 17,30 con l'approvazione dell'A.C. 2946.

b) Il 5 marzo 1997 si verificava ostruzione al D.L. n. 11/1997 (A.C. 3131) *Misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario*: dopo il rinvio della discussione generale per la presentazione di una pregiudiziale, respinta il 6 marzo, la discussione generale, per la quale era stato chiesto l'ampliamento, occupava, con 20 interventi, l'intera seduta del

mercoledì 12 marzo 1997, dalle 16.00 alle 20.00. L'indomani, l'esame degli emendamenti era interessato da numerosi interventi in dissenso (dei gruppi di Alleanza nazionale e della Lega): si sospendeva pertanto tale esame, invertendo l'ordine del giorno e il 17 il Governo poneva la questione di fiducia, approvata la quale l'ostruzionismo terminava.

c) Il 14 maggio 1997, nell'esame dell'A.C. 3637 *Afflusso di profughi dall'Albania*, dopo la chiusura della discussione sull'articolo, iniziavano interventi in dissenso in dichiarazioni di voto sugli emendamenti da parte del solo gruppo della Lega Nord. Dopo la posizione della questione di fiducia, preannunciata in precedenza dal Ministro dell'interno Napolitano nell'ipotesi di continuazione dell'ostruzionismo, l'ostruzionismo cessava ⁽⁹⁾.

2.4. Il periodo che va dalla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva sino alla sessione di bilancio per il 1998, era caratterizzato da alcuni episodi occasionali e da un caso rilevante di ostruzionismo. Da questo era però esclusa la sessione di bilancio dell'autunno 1997, che anzi vedeva una rapida approvazione della finanziaria, senza ricorso a voti di fiducia, a seguito anche del maturare di intese sul merito dei provvedimenti.

a) L'esame del documento *IV-ter*, n. 10/A di insindacabilità di opinioni espresse dall'onorevole Sgarbi occupava, il 22 ottobre 1997, larga parte della seduta, con dichiarazioni di voto contro la proposta della Giunta di concedere l'autorizzazione: di 37 deputati di Forza Italia, dapprima, e poi della Lega Nord e di Alleanza nazionale; sulla votazione mancava il numero legale e alle 21.00 si rinviava il voto al 23 ottobre ⁽¹⁰⁾.

b) Il 28 ottobre 1997, nell'esame dell'A.C. 3240 *Immigrazione*, sul quale erano presentati 1623 emendamenti e 25 ordini del giorno, dopo che il 23 ottobre erano state respinte questioni sospensive, e dopo la reiezione di tre ordini del giorno di non passaggio agli articoli, si avevano dichiarazioni in dissenso di deputati della sola Lega su emendamenti; il contingentamento della fase di discussione degli articoli limitava tuttavia l'efficacia di tale azione; il Governo, accogliendo richiesta delle opposizioni del Polo, aveva espunto dal testo le norme per la concessione del voto amministrativo agli immigrati, demandando il tema ad una successiva proposta di legge costituzionale ⁽¹¹⁾.

c) Il più lungo ed organico episodio ostruzionistico della legislatura, verificatosi alla vigilia della sessione di bilancio, riguardava l'esame del D.L. n. 328/1997 (A.C. n. 4297) *Disposizioni tributarie urgenti (IVA)*, che portava alla seduta-fiume (la n. 277, da mercoledì 26 sino a sabato 29 no-

vembre 1997). Dopo che il 24 novembre 1997 erano stati ritirati circa 200 emendamenti della Lega, su un totale di 396, il Governo poneva la fiducia ⁽¹²⁾. Al voto, il 25, non partecipavano i deputati di Forza Italia, Alleanza nazionale, CCD e Misto-CDU per «protestare contro l'ostruzionismo della maggioranza», ritenendo che il voto di fiducia chiesto nell'occasione costituisse «un atto ostruttivo della maggioranza di Governo nei confronti dell'opposizione». Alle 22,25, dopo il voto di fiducia, proseguiva la seduta notturna, con l'illustrazione di 72 ordini del giorno (23) e 41 dichiarazioni di voto sugli stessi sino alle 5.00, quando la seduta terminava. Nella seduta successiva, il 26, iniziata alle 13,30, a fronte del numero delle residue dichiarazioni di voto sul complesso degli ordini del giorno e delle prevedibili dichiarazioni di voto finale il Presidente proponeva, come preannunciato nella Conferenza dei presidenti di gruppo, la prosecuzione ininterrotta dell'esame dell'A.C. n. 4297 fino alle ore 24 di sabato 29 novembre, termine di scadenza del decreto. In dichiarazioni di voto sugli ordini del giorno, dalle 14.35 sino alle 5,10 di mattina, intervenivano altri 168 deputati di tutti i gruppi di opposizione (Polo e Lega); dopo la pausa tecnica la seduta riprendeva alle 8 di venerdì 27, con ulteriori tre interventi e la mancanza del numero legale, provocata dalla richiesta della maggioranza di votare gli ordini del giorno con voto qualificato, avendo constatato nell'Aula pressoché deserta una presenza maggioritaria di deputati dell'opposizione, che ovviamente non avevano chiesto il voto elettronico. Alle 9,30 erano votati gli ordini del giorno. Iniziavano poi le dichiarazioni di voto finale, per l'intera giornata di venerdì, sino alle 2,20 del sabato mattina e dopo una pausa tecnica di un'ora, sino alle 11.10 di sabato, per un totale di 298 interventi, allorquando il provvedimento era approvato.

2.5. Due gli episodi ostruzionistici del 1998.

a) Da giovedì 22 a venerdì 23 gennaio 1998, per l'esame del D.L. n. 411/1997 (A.C. n. 4454 *Quote latte*) si svolgeva la terza seduta-fiume (la n. 301) deliberata il 22 gennaio 1998 dopo il voto di fiducia, la cui posizione era stata preannunciata in sede di discussione generale. La seduta-fiume si rendeva necessaria per l'iscrizione di 150 deputati di tutti i gruppi di opposizione in interventi su 22 ordini del giorno (14 per illustrazione e 93 in dichiarazioni di voto) e si svolgeva dalle 20.30 del giovedì, senza interruzioni, salvo una pausa tecnica tra le 4 e le 5,15, sino alle 7.45 del venerdì, allorquando la seduta era sospesa, avendo chiesto la maggioranza il voto qualificato, preannunciato per le 10.00. Nella votazione finale, dopo 17 dichiarazioni di voto, mancava reiteratamente il

numero legale, per cinque volte consecutive, con la non partecipazione al voto della totalità dei gruppi di opposizione, dalle 12.15 sino alle 17,35, quando, dopo che si era annunciata la decisione di rinviare al successivo lunedì il voto, qualora non si fosse raggiunto il numero legale in un'ultima votazione, si raggiungeva il numero legale e il provvedimento era approvato.

b) Tormentato era l'esame dell'A.C. 3194 *Fondazioni bancarie*, esaminato in regime di contingentamento dopo l'entrata in vigore delle modifiche regolamentari. L'ostruzionismo, per espressa indicazione emersa negli interventi di deputati nell'opposizione, si configurava come «tattico», legato cioè ad una trattativa con la maggioranza circa alcuni aspetti del contenuto del provvedimento. Dopo che il 10 marzo 1998 era mancato il numero legale su una pregiudiziale di costituzionalità e che l'11 marzo l'esame era stato brevemente sospeso, per consentire alla Commissione bilancio di esprimere il parere sui testi alternativi dei relatori di minoranza, come richiesto da questi, già sull'articolo 2 mancava il numero legale; dopo un'ennesima mancanza del numero legale, l'Assemblea accoglieva una proposta dell'onorevole Pisanu di rinvio della seduta, per il profilarsi di «una ragionevole intesa tra maggioranza e opposizione». Il 12 marzo, tutti i gruppi di opposizione, dopo aver sottoscritto i reciproci emendamenti, annunciavano il mantenimento della posizione «interdittiva» manifestata il giorno precedente, e mancava successivamente il numero legale. Nel prosieguo dell'esame, martedì 17 marzo, mancava nuovamente il numero legale. La Presidenza, dichiarando di non poter entrare nel merito delle questioni poste dalle opposizioni, osservava come si manifestasse un problema di funzionamento dell'Assemblea, la cui risoluzione rientra nei compiti del Presidente, e in relazione al disegno di legge chiedeva al Governo di valutare con attenzione le questioni poste dall'opposizione e a questi ultimi di valutare l'opportunità di votare a favore di una proposta di inversione dell'ordine del giorno, onde consentire un approfondimento dei problemi. Il successivo mercoledì 18 marzo i gruppi di opposizione votavano a favore di emendamenti della Commissione sull'articolo 2 che accoglievano alcune delle loro proposte. In dichiarazione di voto era espresso apprezzamento per «lo sforzo compiuto dal Presidente della Commissione e dai colleghi della maggioranza per tentare di capire talune delle ragioni poste a base dell'opposizione», ritenuto conseguenza dell'uso di uno strumento estremo, quale l'ostruzionismo, per far sentire la voce dell'opposizione. Il provvedimento era quindi approvato.

3 - Tecniche ostruzionistiche e norme antiostuzionistiche nel Regolamento della Camera

La cronaca delle vicende ora illustrate pone in evidenza come nel corso di esse alcune facoltà regolamentari siano state utilizzate con modalità ostruzionistiche, secondo la definizione che di esso si è data in precedenza. Si esamineranno ora tali fenomeni, con riferimento anche alle risposte antiostuzionistiche contemplate dal regolamento più di frequente adoperate, ed alle particolarità procedurali verificatesi nella legislatura.

3.1 - L'ostruzionismo con gli emendamenti

Gli emendamenti hanno rappresentato nella XIII legislatura la principale risorsa regolamentare utilizzata a fini ostruzionistici.

Nella XIII legislatura, nel periodo 9 maggio 1996-3 aprile 1998, sono stati presentati 110.743 emendamenti ai progetti di legge inseriti nel calendario, compresi i 57.470 presentati all'A.C. 3931 *Revisione della parte seconda della Costituzione*, contro i circa 20.000 presentati in totale nell'intera XII legislatura e i meno di 15.000 dell'intera XI. Di questi, 65.096 sono ascrivibili ad un singolo deputato (l'on. Malavenda), pari al 58,8 per cento del totale; 20.477 alla Lega (18,5%); 11.285 ad Alleanza nazionale (10,19%); 5195 a Forza Italia (4,69%); 3363 (3,04%) al Misto (di cui 1.166 La Rete, 865 al CDU, 647 ad altri, 561 ai Verdi, 124 alle Minoranze linguistiche); 1410 al CCD (1,28%); 881 ai Democratici di sinistra-L'Ulivo (0,80%); 788 a Rifondazione comunista-Progressisti (0,71%); 751 ai Popolari e democratici-L'Ulivo (0,68%); 589 alle Commissioni (0,53%); 467 al Governo (0,42%); 328 a Rinnovamento italiano (0,30%); 67 al UDR-CDU-CDR (0,06%). Per valutarne l'incidenza sul procedimento legislativo si consideri che mentre Commissione e Governo hanno percentuali pari all'80,98 per cento (477 su 589) e 72,59 per cento (339 su 467) di emendamenti approvati rispetto a quelli presentati, e i Democratici di sinistra l'8,63 per cento (76 su 881) e i Popolari e democratici il 5,73% (43 su 751), per l'opposizione tali percentuali sono minime: l'1,94% (101 su 5195) per Forza Italia; lo 0,4 per cento (81 su 20477) per la Lega; lo 0,58 per cento (66 su 11285) per Alleanza nazionale; l'1,84 per cento (26 su 1410) per il CCD; l'1,49 per cento (1 su 679) per UDR-CDU-CDR.

Il carattere oggettivo dell'utilizzo a fini ostruzionistici emerge dalla considerazione che mentre nella XII legislatura un numero elevato di

emendamenti era stato raggiunto solo per alcuni provvedimenti di spiccata rilevanza politica, limitati per numero, nella XIII legislatura, viceversa, oltre ad una concentrazione di emendamenti su alcuni provvedimenti (peraltro numerosi) percepiti come politicamente rilevanti, vi è stato anche un flusso «ordinario» elevato di emendamenti su molte delle proposte all'esame dell'Assemblea.

Così se dieci nell'attuale legislatura sono stati i provvedimenti con più di mille emendamenti, relativamente a provvedimenti di grande rilevanza politica, contro i quattro della XII, un elevato numero di emendamenti è stato presentato, in via generale e non contingente, su numerosi provvedimenti esaminati dall'Assemblea: nella XIII legislatura 69 provvedimenti su 304 per i quali l'Assemblea ha deliberato hanno visto la presentazione di più di cento emendamenti, assumendo, in via convenzionale, che tale cifra costituisca lo *standard* medio di emendamenti presentati da un punto di vista statistico: due provvedimenti con oltre 10.000 emendamenti; dieci con un numero compreso tra 1000 e 10.000; otto tra 500 e 1000; quarantanove tra 100 e 500.

L'efficacia ostruzionistica degli emendamenti consegue al fatto che, nella fase di discussione degli articoli ed emendamenti, *su ciascun emendamento* può intervenire per dichiarare il proprio voto un deputato per gruppo, con esclusione dei presentatori dell'emendamento che siano già intervenuti nella discussione sull'articolo, per non più di cinque minuti. A questi vanno aggiunti gli interventi in dissenso, per le cui modalità (ad esempio la prassi di ammettere al dissenso sino alla metà dei deputati componenti il gruppo) ed il tempo di intervento, lo stesso comma 7 dell'articolo 85 rimette la determinazione al Presidente. Di fatto, se l'esame degli articoli di provvedimento non è contingentato, nell'ipotesi che cinque siano i gruppi di opposizione, come nel caso dell'attuale legislatura, escludendo le componenti del gruppo misto e calcolando un tempo medio per i dissensi pari a quindici minuti, servono almeno quaranta minuti per giungere al voto di un emendamento. Ai sensi del comma 7 dell'articolo 86, poi, anche il ritiro di un emendamento dà al presentatore il diritto di esporne le ragioni per un tempo non eccedente i cinque minuti.

Anche in regime di contingentamento, tuttavia, un elevato numero di emendamenti, qualora, per la tipologia degli emendamenti il numero effettivo di votazioni, ossia al netto delle inammissibilità e delle votazioni escluse per effetto di tecniche di mutamento dell'ordine delle votazioni, sia elevato, incide sulla durata del procedimento legislativo, in quanto si richiedono determinati tempi tecnici di votazione da calcolarsi nel *quantum* del tempo assegnato ai gruppi per l'esame del provvedimento,

caratterizzandone il grado di complessità e l'entità globale del contingentamento. Un elevato numero di votazioni, ovviamente, quando vi sia richiesta di votazioni qualificate, implica poi un rilevante onere di «tenuta» del numero legale, che ricade sulla maggioranza, qualora l'opposizione decida di non collaborare al mantenimento di esso.

La notevole crescita dimensionale dell'esercizio della potestà emendativa, come sopra evidenziata, ha posto la Presidenza, nell'esercizio delle funzioni di garanzia del buon andamento dei lavori della Camera, esplicitamente previste dall'articolo 8 del Regolamento della Camera, dinanzi alla necessità di applicare in modo stringente le previsioni regolamentari applicabili ai casi in oggetto, al fine di garantire il temperamento di tre interessi in ipotesi confliggenti: il diritto dei gruppi e dei singoli deputati di adoperare gli strumenti regolamentari a fini oppositivi; il diritto del Governo e della sua maggioranza parlamentare di attuare il proprio programma; la tutela della funzione deliberativa dell'istituzione parlamentare.

I poteri propri della Presidenza sono quelli attinenti al mutamento dell'ordine delle votazioni, ai sensi del comma ottavo dell'articolo 85. Tali poteri concernono tendenzialmente un tipo di emendamento ostruzionistico, caratterizzato da tre requisiti essenziali: *a*) l'assenza di reale contenuto normativo, — di ciascun emendamento qualora si tratti di emendamenti formali — ovvero del complesso delle pluralità di proposte, nel caso di emendamenti seriali —; *b*) il manifesto intento dilatorio, comprovato dal numero di emendamenti presentati contemporaneamente dagli stessi presentatori; *c*) la redazione con caratteristiche di serialità (identità di testo con alcune varianti).

Così: gli emendamenti formali, privi di portata normativa, come indicato nella lettera circolare sull'istruttoria legislativa nelle commissioni, emanata dal Presidente della Camera il 10 gennaio 1997, non sono posti in votazione ma sono deferiti all'esame del comitato dei nove al fine di proporre modifiche in sede di coordinamento formale (articolo 90 del Regolamento della Camera); le votazioni per principi consentono, quando gli emendamenti presentino una parte comune identica ed una parte recante una variazione ogni volta diversa, di votare per parti separate prima la parte comune e poi la parte differenziale: respinta la parte comune si intendono preclusi i restanti emendamenti, mentre nel caso di approvazione si devono votare tutti gli emendamenti per appurare la specifica formulazione della norma che l'Aula intende approvare; le votazioni a scalare consentono, quando gli emendamenti si differenzino

unicamente per variazioni di cifre o dati o espressioni graduate, di votare gli emendamenti più lontani e più vicini al testo e un numero di emendamenti intermedi.

La legislatura ha segnato una decisa evoluzione della giurisprudenza presidenziale in tema di votazioni per principi: si è individuata la parte comune anche in presenza di parti non uguali ma sinonimiche; la parte comune è stata individuata in parole di per sé non significative ma inequivoche per la finalità perseguita; sono stati individuati principi senza parte comune testuale ma con identico significato emendativo, per emendamenti sostitutivi, soppressivi o aggiuntivi di testo; durante l'esame della proposta di legge costituzionale n. 3931 *Revisione della parte seconda della Costituzione*, nella seduta dell'11 febbraio 1998, sono state ampiamente utilizzate le votazioni di principio, non già per finalità antiostuzionistiche, ma per semplificare e chiarire l'oggetto delle votazioni, individuandone filoni tematici oggetto di molteplici emendamenti, anche relativi a diversi articoli, con votazione anche di un principio «puro» (l'introduzione in Costituzione delle città metropolitane) ossia non fondato su un emendamento, che, una volta approvato, ha comportato la votazione di diversi emendamenti, nella seduta del 25, per la definizione del testo normativo.

In applicazione delle norme in materia di ordinamento delle votazioni e degli effetti di preclusioni, assorbimenti o ritiri, il numero di emendamenti posti in votazione è inferiore al dato di emendamenti presentati: su circa 52.000 emendamenti esaminati dall'Assemblea al 6 aprile 1998, circa 9000 emendamenti sono preclusi da 190 votazioni di principio, circa 2500 sono stati dichiarati formali e circa 9000 sono contenuti in 450 serie a scalare. Va poi considerato che gli emendamenti dichiarati inammissibili sono circa 1200.

L'utilizzazione delle possibilità di mutamento dell'ordine delle votazioni non ha *in re ipsa* valenza antiostuzionistica, ma risponde primariamente ad esigenze di economia e chiarezza delle votazioni; in situazioni di ostruzionismo costituisce esempio di quella rigorosa applicazione delle norme del Regolamento più volte enunciata come compito della Presidenza, e su cui si tornerà successivamente, e quindi assume un oggettivo carattere limitativo dell'ostruzionismo. Qualora gli emendamenti siano formulati con caratteri in sé non ostruzionistici, essendo ognuno diverso dall'altro, ammissibili e non di tipo seriale, formale o scalare, può permanere il problema di dover effettuare un rilevante numero di votazioni. L'articolo 85-*bis* del Regolamento attribuisce al Presidente il potere di effettuare votazioni per principi o riassuntive, con la

possibilità di far votare il mantenimento del testo di un comma o di un articolo. Le modifiche recate dalle recenti riforme regolamentari hanno bilanciato tale potere con la possibilità per i gruppi di ottenere comunque la votazione di un numero di emendamenti rapportato alla consistenza del gruppo introdotto (*Cfr. infra § 6*).

Le ipotesi di mantenimento del testo con esclusione dalla votazione di tutti gli emendamenti sono estremamente delicate. Come affermato dalla Presidenza il 29 ottobre 1996 (esame dell'A.C. n. 2278 *Aree industriali di Bagnoli e Sesto S. Giovanni*) in risposta all'on. Vito, la possibilità di ricorrere all'ultimo periodo del comma 8 dell'articolo 85 e di porre la questione di principio con la quale si decide se mantenere o no l'articolo al quale sono riferiti gli emendamenti, rappresenta una misura «nel momento in cui la quantità degli emendamenti presentati sia tale da non consentire alla Camera di deliberare con razionalità ed economia dei tempi»; nell'uso di tale facoltà le decisioni presidenziali devono essere accompagnate da prudenza ed equilibrio, auspicando un'azione preventiva da parte dei gruppi presentatori di riduzione degli emendamenti, piuttosto «che porre la Presidenza nelle condizioni di dover applicare la richiamata norma del regolamento». Analogamente, il 20 maggio 1997, il Presidente Violante affermava trattarsi di «una soluzione eccessivamente drastica» se non sostenuta da una riflessione adeguata della Giunta per il Regolamento, trattandosi di «questione delicata in ordine ai diritti».

3.2 - *L'ostruzionismo con gli ordini del giorno*

Il ricorso alla presentazione ed illustrazione di numerosi ordini del giorno ⁽¹³⁾ è stato frequente laddove provvedimenti non contingentati, come i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, comportavano il prolungamento dei tempi di esame prima del voto finale sul provvedimento. Si ricordano, ad esempio, per le dichiarazioni di voto sui singoli ordini del giorno, i 256 interventi per l'A.C. 4297 *Iva*, i 61 per l'A.C. 1857 *Manovra correttiva 1996* e i 50 per l'A.C. 3181 *Manovra integrativa 1997*. Va considerato che di volta in volta tale facoltà veniva esercitata in alternativa o in aggiunta alle iscrizioni in dichiarazioni di voto finale, a seconda del «fabbisogno di tempo» da occupare. Su 1772 ordini del giorno presentati in totale al 13 marzo 1998, 415 erano di A.N., 356 della Lega, 230 di Dem. Sin., 224 di F.I., 167 del Misto, 123 di Pop. Dem., 114 di R.C., 113 di CCD, 29 di R.I. e 1 di CDU-CDR.

Le potenzialità ostruzionistiche di tale istituto si colgono se si considera che l'articolo 88, primo comma, del Regolamento consente a ciascun deputato di svolgere sia dichiarazioni di voto sul complesso degli ordini del giorno, con un intervento (o due distinti) per la durata complessiva di cinque minuti, sia l'illustrazione di ciascun ordine del giorno (un deputato per ordine del giorno), sempre per un tempo di cinque minuti. Al totale di interventi per illustrazione, — tanti quanti sono gli ordini del giorno —, si sommano tanti interventi quanti sono i deputati che intendono dichiarare il proprio voto. Se il provvedimento non è contingentato e l'ostruzionismo è condotto da gruppi numerosi, la somma di tali tempi comporta lo svolgimento di ore di seduta dedicate a tale fase, con la possibilità di chiedere la votazione qualificata anche su di essi.

3.3 - Attivazione della delibera assembleare dell'esame ex articolo 96-bis, terzo comma

Prima della modifica regolamentare che mutava il meccanismo di esame dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge (*infra*, §6) si verificava la crescita esponenziale delle deliberazioni sulla sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza previsto dal terzo comma dell'articolo 96-*bis* per i disegni di legge di conversione di decreti-legge. Tale norma prevedeva che l'aula dovesse esprimersi circa la sussistenza dei presupposti non soltanto quando la Commissione affari costituzionali avesse espresso parere negativo, ma anche quando, pur essendosi pronunciata in senso favorevole, trenta deputati o un Presidente di gruppo rappresentativo di pari consistenza numerica, impugnasse «in seconda istanza» tale parere innanzi all'Assemblea, entro ventiquattro ore dall'espressione del parere. L'esame comportava l'intervento del relatore e del Governo e di un oratore per gruppo per non più di quindici minuti, più eventuali interventi di deputati in dissenso. Il meccanismo conosceva una forte espansione nel corso del 1996 e dei primi mesi del 1997, in correlazione con il processo di «smaltimento» dei decreti-legge pendenti e non più reiterabili, dopo la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, e sin quando numerosi sono stati i decreti-legge all'esame del Parlamento; in alcuni casi il passaggio assembleare non avveniva a seguito di impugnazione ma per obbligo costituzionale di esame dei presupposti *ex* articolo 77, allorquando la Commissione affari costituzionali non aveva potuto esprimere il parere prima che il provvedimento fosse calendarizzato per l'esame del merito

in Aula. Nel 1996 dopo un caso a giugno ⁽¹⁴⁾, si avevano sei casi a luglio ⁽¹⁵⁾, quattro a settembre ⁽¹⁶⁾, due a ottobre ⁽¹⁷⁾ e novembre ⁽¹⁸⁾ e tre a dicembre ⁽¹⁹⁾. Nel 1997, dopo la drastica riduzione del numero di decreti pendenti all'esame del Parlamento, i casi erano limitati: due a gennaio ⁽²⁰⁾, uno a febbraio ⁽²¹⁾, marzo ⁽²²⁾ e maggio, quando, il 13 si verificava, per l'A.C. 3637 D.L. n. 60/1997 *Albania*, impugnazione della Lega, l'ultimo caso.

3.4 - La mancanza del numero legale

I dati dei casi di mancanza del numero legale nella XIII legislatura (97 volte nel periodo 9 maggio 1996-1 aprile 1998) mostrano un *trend* in aumento rispetto ai corrispondenti periodi delle precedenti legislature: nella XI 88 volte (nel periodo 23 aprile 1992-16 marzo 1994) e nella XII 91 volte (tra il 15 aprile 1994 e il 7 marzo 1996). Va peraltro ricordato come vi sia stato un incremento del numero di ore di seduta (*Cfr.* § 5.1) e come nella sessione di bilancio 1997 le opposizioni, a partire dall'11 novembre 1996, maturassero la scelta di non partecipare alla votazione della finanziaria, la cui approvazione è stata garantita, anche per quanto concerne la tenuta del numero legale, dalla sola maggioranza.

L'esame dei tabulati di votazione e delle percentuali di partecipazione mostra l'assenza dal voto dei gruppi di opposizione, in misura totale o pressochè totale, nelle seguenti occasioni: cinque volte nel periodo giugno-luglio 1996; dodici volte nel periodo settembre-dicembre 1996; diciannove volte nel periodo gennaio-luglio 1997; ventuno volte nel periodo settembre-dicembre 1997; ventiquattro volte nel periodo gennaio-aprile 1998. Nell'analizzare tali dati si deve calcolare, tuttavia, che nel fenomeno confluiscono atteggiamenti politici diversi: in un certo numero di casi le mancanze sono dovute anche alla collocazione delle votazioni all'inizio o al termine di seduta, particolarmente nei giorni di seduta iniziali o finali della settimana; quasi mai all'assenza dal voto dei gruppi di opposizione si sono accompagnate percentuali di voto vicine al massimo per tutti i gruppi di maggioranza; in altri casi vi sono state assenze percentualmente significative anche di gruppi di maggioranza; in qualche altro caso, di rilievo politico, si sono verificate assenze totali anche di gruppi di maggioranza.

In talune occasioni (ad esempio l'11 marzo 1998) si è espressamente sottolineato da parte di esponenti delle opposizioni il «valore politico» dell'assenza dalle votazioni (on. Pisanu di Forza Italia) e come il diritto

di non partecipare al voto fosse costituzionalmente garantito, e pertanto non sindacabile o sanzionabile in qualche modo (on. Bono di Alleanza nazionale). In molte circostanze vi è stata la manifesta indicazione, in corso di seduta, di non voto da parte dei gruppi di opposizione, visualizzato con il disinserimento delle tessere dai terminali di voto.

Il problema della mancanza del numero legale costituisce un tema di grande rilevanza istituzionale, sia alla Camera che al Senato, per gli effetti, in generale, sulla funzionalità del Parlamento e sul rispetto dei tempi di deliberazione rispetto agli obiettivi posti in sede di programmazione, con riguardo all'adempimento di una serie di atti per i quali è previsto dall'ordinamento un termine per la loro deliberazione, quali ad esempio i sessanta giorni per la conversione dei decreti-legge o le scadenze concernenti la vita finanziaria dello Stato connesse al completamento della sessione di bilancio ovvero i rapporti con poteri terzi come nel caso delle deliberazioni in materia di articolo 68 della Costituzione.

I temi attinenti alla sussistenza del numero legale alla Camera specificatamente evidenziatisi nella presente legislatura sono almeno tre: il rispetto degli impegni assunti in sede di programmazione dei lavori nella sede istituzionale della Conferenza dei presidenti di gruppo, rispetto ai comportamenti dei gruppi in Aula; il calcolo dei presenti ai fini della determinazione del numero legale; gli effetti delle reiterate mancanze del numero sui tempi della programmazione dei lavori stabiliti nel calendario.

Il primo profilo attiene alla questione della responsabilità dei gruppi nella «tenuta» del numero legale, questione controversa ed attuale nel dibattito politico. Tra gli spunti procedurali di particolare interesse nella legislatura va ricordato come nella seduta del 17 marzo 1998, dopo la mancanza del numero legale per due volte consecutive su una deliberazione in materia di insindacabilità di opinioni ⁽²³⁾, che determinava il rinvio della prosecuzione dell'esame dell'A.C. n. 3194 previsto per la stessa seduta, a seguire, nonostante intese in tal senso maturate in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, la Presidenza della Camera, rimarcando la distonia tra gli impegni presi nella Conferenza ed i comportamenti dei gruppi in Aula, affermasse, tra l'altro, che «dal punto di vista democratico la situazione ha una certa complessità, di cui ho già parlato. Se un ramo del Parlamento è impossibilitato a funzionare, ricorrono le condizioni previste dalla Costituzione». Tra gli interventi dei presidenti di gruppo che portavano alla decisione di inserire all'ordine del giorno della seduta successiva la conclusione dell'A.C. n. 3194, si ricordano, tra le altre, le dichiarazioni dei presidenti del gruppo di Forza Italia, on. Pisanu, che definiva il ricorso alla mancanza del numero legale come uno «strumento estremo» e dei Democratici di sinistra on. Mussi,

circa i pericoli connessi al mancato funzionamento «della massima istituzione democratica del paese». Viceversa, il presidente del gruppo della Lega Nord on. Comino considerava la sistematica mancanza del numero legale come effetto della legge elettorale, invitando «cortesemente il Presidente della Camera a prendere atto della situazione e a recarsi dal Capo dello Stato ed a rappresentargli l'impossibilità di lavorare di questa altissima istituzione democratica» con la possibilità, «se del caso, (di) applic(are) l'articolo 88 della Costituzione, che prevede lo scioglimento anche di un solo ramo del Parlamento, e (di) rid(are) la parola al corpo elettorale». In direzione opposta l'on. Buontempo di Alleanza nazionale osservava che quando ci sono «momenti "difficili" in Aula, se ne deve prendere atto senza gridare, senza allarmismi, senza enfaticizzazioni, perché evidentemente ci sono ragioni politiche che spesso sono superiori anche all'interesse del Governo», definendo come indebito condizionamento della volontà dei deputati le ipotesi di scioglimento della Camera.

Il problema del calcolo dei deputati presenti per la sussistenza del numero legale è stato affrontato dalla Presidenza, in termini innovativi rispetto al passato. In base al terzo comma dell'articolo 46 del Regolamento della Camera i deputati che dichiarino l'astensione sono computati presenti ai fini del numero legale, mentre, ai sensi del secondo comma dell'articolo 48, non sono computati tra i presenti ai fini del calcolo della maggioranza (a differenza di quanto accade al Senato, articolo 107 del Regolamento del Senato). Applicazione di tale norma si aveva durante l'esame del collegato alla finanziaria 1998 (A.C. 4354), l'11 dicembre 1997, computando nel *quorum* funzionale i deputati che dichiarassero di astenersi (24) e il 22 gennaio 1998 (esame dell'A.C. n. 4454 Quote latte). Il 12 dicembre 1997 la Presidenza, richiamandosi all'articolo 46, comma 3, dichiarava di considerare presenti tutti i deputati presenti in Aula che non partecipassero alla votazione; tale interpretazione, contestata dall'on. Armaroli, che osservava come nel caso di specie non vi fosse stata dichiarazione di astensione, era ripresa il 12 marzo 1998 (esame dell'A.C. n. 3194 *Fondazioni bancarie*) ed applicata per due volte, anche se nel caso concreto non rilevava ai fini di escludere la mancanza del numero legale, con riguardo a deputati che non avevano votato pur essendo presenti in Aula al momento della votazione e che non erano intervenuti in dichiarazioni di voto. Intervenendo in senso critico, l'on. Lembo sosteneva l'assenza di fondamento normativo di tale interpretazione, non consentendo l'articolo 46, comma 3, di stimare tra i partecipanti al voto i presenti, né chi abbia svolto dichiarazioni di voto ma non votato, né chi non partecipi ad alcuna fase della votazione, ed il cui numero sia assolutamente incerto, perché non stimabile.

Nelle due occasioni ricordate la Presidenza, pur ricordando come tale ragionamento non si fosse fatto in precedenza, si richiamava alla distinzione, per la validità delle deliberazioni delle Camere, ai sensi dell'articolo 64 della Costituzione, tra computo dei presenti ai fini del numero legale (articolo 46), che costituisce garanzia del controllo della democraticità dell'Assemblea, e computo dei votanti, per il computo della maggioranza (articolo 48). Il tema inerisce direttamente al rapporto tra diritto della maggioranza di decidere e diritto dell'opposizione di opporsi; il 12 marzo la Presidenza ribadiva «che, qualora si richieda un'applicazione rigorosa del regolamento, questa applicazione deve riguardare tutte le parti, e non solo una parte» e come «molte democrazie sono franate quando la minoranza ha cercato di imporre il suo principio sulla maggioranza. La democrazia è regola della maggioranza e regola del rispetto delle opposizioni».

In effetti sia l'articolo 48, comma 2, che l'articolo 46 collegano la verifica della sussistenza dei due diversi *quorum* di maggioranza dei presenti nelle votazioni e di presenza della maggioranza dei componenti al compimento di atti oggettivi e verificabili: nel primo caso all'espressione di voto favorevole e contrario, escludendo la forma di manifestazione espressa di volontà costituita dall'astensione; nel secondo caso, computando tra i presenti i deputati collocati in missione o dando valore di presenza alla dichiarazione espressa di non voto, ovvero, per prassi costante sostenuta dall'interpretazione della Giunta per il Regolamento del 9 novembre 1990, calcolando figurativamente presenti venti deputati del gruppo che abbia richiesto la votazione qualificata. In entrambi i casi il regolamento non si esprime circa il computo di chi sia presente e non votati. Due sono le norme per verificare il numero legale: la norma di cui al primo comma dell'articolo 47, che prevede che la verifica si faccia tramite appello e che è desueta, stante l'automatica verifica del numero connessa all'uso del sistema elettronico di votazione; l'articolo 48-*bis*, introdotto il 24 settembre 1997, che sancendo il dovere dei deputati di partecipare ai lavori, ha previsto un percorso (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza) per determinare «le forme e i criteri per la verifica della presenza dei deputati alle sedute». Il problema è dunque complesso perché, da un lato, vi è l'evidenza *ictu oculi*, della presenza in Aula di deputati che magari intervengono nel procedimento legislativo ma poi non votano, comportamento da valutare anche alla luce della fissazione nel regolamento del dovere di partecipazione ai lavori sancito da ultimo dall'articolo 48-*bis*; dall'altro vi è il problema «tecnico» di certificare la presenza con il supporto di elementi oggettivi quali l'espressione di un voto, una dichiarazione di astensione, il collocamento in missione o il riscontro di quanti tra i venti deputati «figurativi» del gruppo richiedente il

numero legale abbiano votato, onde sommare la differenza tra i venti e gli eventuali votanti ai presenti per il numero legale⁽²⁵⁾. In linea teorica il problema appare diverso a seconda che la non partecipazione al voto segua o meno ad una manifesta partecipazione — oggettivamente verificabile — a fasi del procedimento: ad esempio con interventi in dichiarazioni di voto o in discussione oppure, in caso di unico firmatario di emendamento, con la presenza al momento della votazione, riscontrabile con il fatto implicito della mancata decadenza, ovvero con il voto in precedenti votazioni del medesimo punto all'ordine del giorno, qualora si ritenga l'unitarietà della fase procedurale costituita dal medesimo punto.

Circa l'incidenza del numero legale sulla programmazione dei lavori, l'11 marzo 1998, il Presidente Violante affermava, rivolto ai responsabili dei gruppi e ai deputati non presenti in Aula «che il calendario dei lavori funziona se si garantisce il numero legale» rivolgendo l'osservazione anche ai deputati membri del Governo.

Un altro effetto riguarda il problema del recupero del tempo programmato e non rispettato con l'ipotesi di utilizzare per i lavori parlamentari una delle settimane di chiusura dei lavori parlamentari già deliberate a norma dell'articolo 23, decimo comma. In tal senso la Presidenza si esprimeva l'11 marzo 1998 in rapporto a mancanze del numero legale nell'esame dell'atto n. 3194 e alla settimana di chiusura prevista per aprile, sottolineando come la proposta non avesse valore sanzionatorio, ma intendesse proporre soluzione ad un fatto concernente l'ordine dei lavori.

3.5 - *Interventi in discussione e dichiarazioni in dissenso*

L'ampliamento della discussione ai sensi del comma 2 dell'articolo 83, con richiesta formulata nella Conferenza dei presidenti di gruppo o almeno ventiquattro ore prima dell'inizio della discussione in Assemblea determina la possibilità di iscrivere più di un deputato per gruppo. Tale misura ha costituito un espediente ostruzionistico di parziale efficacia, dal momento che ai sensi dell'articolo 24, comma 6, del testo previgente, l'ampliamento determinava il contingentamento dei tempi di discussione. La misura era dunque efficace per i provvedimenti non oggetto di contingentamento (i decreti-legge).

Le dichiarazioni di voto in dissenso sugli emendamenti per provvedimenti non contingentati hanno costituito espediente largamente utilizzato. Naturalmente il dissenso costituisce una finzione, espresso talvolta in interventi palesemente ironici⁽²⁶⁾ o con interventi volti ad occupare comunque il tempo.

La questione del tempo da riservare alle dichiarazioni di voto in dissenso sugli emendamenti era posta in diverse occasioni.

Si ricordano: il 29 ottobre 1996 (esame dell'A.C. n. 2278) gli interventi degli on. Vito e Armaroli critici rispetto alla decisione della Presidenza di differenziare il tempo concesso al primo deputato dissenziente (un minuto) e ai successivi (trenta secondi), per i profili di disparità di trattamento tra deputati; la Presidenza argomentava che l'intervento in dissenso è un atto legittimo e che la valutazione è quantitativa e non qualitativa, poiché se tutti intervengono muta il senso dell'intervento da dissenso sul merito a dissenso sul complesso del provvedimento; il 19 febbraio 1997 durante l'esame dell'A.C. n. 2946 autotrasporto; il 22 ottobre 1996, durante l'esame dei presupposti di costituzionalità ex articolo 96-*bis* dell'A.C. n. 2298 *Banco di Napoli* (D.L. n. 497/1996) la critica del Presidente del gruppo della Lega Nord on. Comino alla decisione della Presidenza di concedere solo due minuti di tempo per i dissenzienti alla quale la Presidenza ribadiva come ad essa spettasse determinare il tempo attribuito in dissenso, fermo restando il limite regolamentare massimo dei dieci minuti, e come già in altre occasioni fossero stati concessi due minuti ⁽²⁷⁾.

3.6 - *Altri strumenti ostruzionistici*

3.6.1 - *Questioni incidentali*

Nella XIII legislatura, al 13 marzo 1998, sono state presentate 78 questioni incidentali, di cui 47 pregiudiziali di costituzionalità, 8 di merito, 15 ordini del giorno di non passaggio agli articoli e 8 sospensive. Di queste, 25 erano di Alleanza Nazionale, 20 della Lega, 13 di Forza Italia, 10 del Misto, 6 di Rifondazione comunista e 4 del CCD. Stante la limitazione degli interventi previsti dall'articolo 40, terzo comma, del Regolamento e la loro inclusione nel tempo del contingentamento, le questioni incidentali hanno svolto un ruolo ostruzionistico limitato: sostanzialmente il rinvio della discussione generale prevista per sedute (di regola il lunedì) in cui non erano previste votazioni. Prima delle recenti modifiche, infatti, a norma dell'articolo 40, comma 2, le questioni, una volta presentate dovevano essere poste immediatamente in discussione, impedendo così la prosecuzione della discussione. Un caso di tal genere si aveva il 5 marzo 1997 nell'esame dell'A.C. 3131 (D.L. n. 11/1997): mentre la Lega, in una seduta notturna ove non erano previste votazioni,

preannunciava una pregiudiziale di costituzionalità, con l'intesa di presentarla prima della fine della discussione generale, così da consentire intanto lo svolgimento della discussione, il gruppo di Alleanza nazionale ne presentava un'altra, richiedendo l'illustrazione, determinando così il rinvio della seduta. Tale regola è stata modificata con le recenti modifiche regolamentari, come si dirà al successivo § 6.

3.6.2 - *Richiami sull'ordine dei lavori*

Circa l'utilizzo dell'istituto del richiamo al Regolamento o per l'ordine dei lavori, ai sensi dell'articolo 41, su materia non attinente ai temi in discussione, a fini ostruzionistici e anche non ostruzionistici, la Giunta per il Regolamento, nel parere n. 1 del 24 ottobre 1996, esprimeva all'unanimità l'avviso che tale facoltà dovesse contemperare l'ordinato ed efficace svolgimento dei lavori della Camera e la garanzia del diritto dei deputati a partecipare alle discussioni con parità di condizione. A tal fine si precisava che tali interventi incidentali sono ammissibili soltanto se vertenti in modo diretto e univoco sullo svolgimento e sulle modalità del passaggio procedurale nel quale sia al momento impegnata l'Assemblea ovvero per ragioni di eccezionale urgenza e rilevanza politica e materia d'interesse generale; diversamente, come nel caso di sollecito di atti del sindacato ispettivo e di interventi per fatto personale, devono essere svolti al termine della seduta o, in casi di particolare importanza e urgenza dopo l'esaurimento di punto dell'ordine del giorno. La Presidenza giudica in via esclusiva circa la diretta attinenza, o meno, dell'intervento alla discussione.

Il dibattito, in tal caso è limitato: un oratore a favore e uno contro per non più di cinque minuti ciascuno, salvo ampliamento disposto dalla Presidenza *ex* articolo 45.

3.7 - *Norme regolamentari di contrasto dell'ostruzionismo ad attivazione parlamentare*

Le misure di contrasto dell'ostruzionismo contenute nel Regolamento possono essere distinte a seconda del soggetto parlamentare legittimato ad attivarle: quelle spettanti alla maggioranza parlamentare e quelle di spettanza del Governo. Rientrano nel primo ambito: la richiesta di chiusura della discussione generale e sul complesso degli emendamenti riferiti a ciascun articolo; la proposta di procedere ad una seduta notturna o ad una seduta-fiume; la presentazione da parte della Commissione, per

i quali non valgono i termini ordinari di presentazione in Assemblea, di emendamenti determinanti effetti preclusivi rispetto a quelli già presentati. Rientrano nel secondo ambito: la presentazione di emendamenti governativi preclusivi, anch'essi, come quelli della Commissione, presentabili sino al momento precedente alla votazione; la posizione della questione della fiducia su emendamenti integralmente sostitutivi del testo in votazione. I confini sono in certa misura labili, essenzialmente perché una scissione di comportamenti tra maggioranza e Governo appare formale, segnatamente nell'esperienza di governi eletti con il sistema maggioritario.

All'esercizio di tali facoltà va aggiunto il riscontro dei poteri presidenziali previsti dal Regolamento per garantire il buon andamento dei lavori e la funzionalità della Camera e che, in quanto attinenti al ruolo del Presidente della Camera nelle vicende di opposizione a carattere ostruzionistico, sarà esaminato successivamente (*infra*, § 4.2)

3.7.1 - *Le sedute-fiume*

Tre sono state, come detto, le sedute-fiume deliberate nella legislatura.

Come è noto, tale previsione non è espressamente contenuta nel Regolamento, ma è attivata ai sensi dell'articolo 41, comma 1 del Regolamento, come proposta sull'ordine dei lavori, per l'esame, senza interruzioni, di un dato punto all'ordine del giorno, con la priorità su tutti gli altri punti iscritti all'ordine del giorno. Essa è votata mediante procedimento elettronico senza registrazione dei nomi o per alzata di mano. Tradizionalmente la proposta è formulata da esponente della maggioranza (così il 26 febbraio 1997); il 26 novembre 1997 e il 22 gennaio 1998 la proposta è stata formulata direttamente dalla Presidenza della Camera, come preannunciato in Conferenza dei presidenti di gruppo⁽²⁸⁾.

L'attivazione della seduta-fiume determina, di regola, la proposizione di questioni sull'ordine dei lavori, finalizzate ad interrompere la seduta, quali: la richiesta di sospensione per la mancanza dei segretari in Aula (rigettata dalla Presidenza il 22 gennaio 1998); richiesta, rigettata, di sospensioni diverse da quelle «tecniche» per la pulizia dell'Aula (26 novembre 1997); la predeterminazione dell'ora di voto (22 gennaio 1998); la contestazione del rinvio del *question-time*, dovendo esaurire l'esame del punto all'ordine del giorno sul quale era stata deliberata la seduta-fiume (26 novembre 1997); la contestazione dell'aggiornamento del

numero di deputati in missione alla ripresa della seduta dopo la pausa tecnica, come avviene nella ripresa pomeridiana di unica seduta sospesa dopo uno svolgimento antimeridiano.

Sospensioni della seduta avevano luogo, il 28 febbraio 1997, per la posizione della questione di fiducia ed il rispetto del termine delle ventiquattro ore per la votazione per appello nominale; nella stessa giornata si avevano tre sospensioni, per circa tre ore e mezzo complessive, per consentire al comitato di riunirsi.

Nella seduta-fiume di giovedì 22 gennaio 1998 si poneva la questione della possibilità di sospendere la seduta per circa due ore (dalle 7.45 alle 10.00 del 23) avendo chiesto la maggioranza il voto qualificato, a seguito del preannuncio da parte della Presidenza, la sera precedente, delle 10 del 23 come ora a partire dalla quale si sarebbe effettuata la votazione finale. La Presidenza motivava in senso positivo, in base all'affidamento sull'ora di votazione creato dal proprio annuncio.

3.7.2 - *Le sedute notturne*

Già in sede di calendario dei lavori può essere previsto l'eventuale prosecuzione in notturna dell'esame di provvedimenti. A parte l'orario di svolgimento la seduta notturna è una seduta ordinaria, per la quale il calendario dei lavori ha previsto, a differenza della seduta-fiume, un orario di chiusura dei lavori, indipendentemente dall'esaurimento del punto all'ordine del giorno. Sono pertanto possibili sospensioni, inversioni dell'ordine del giorno, l'attivazione di fasi incidentali e il rinvio della stessa in conseguenza dell'esercizio di determinate facoltà regolamentari: era questo il caso del 5 marzo 1997 quando la notturna destinata dal calendario alla discussione generale dell'A.C. 3131 (D.L. n. 11/1997) era rinviata a seguito della presentazione di una pregiudiziale di costituzionalità da parte del gruppo di Alleanza nazionale.

Si ricordano altresì: la seduta notturna per l'esame del disegno di legge costituzionale n. 2050 istitutivo della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali il 2 agosto, dalla quale decorreva il nuovo calendario dei lavori per i due giorni di chiusura prima della pausa estiva, con introduzione del contingentamento dei tempi di esame del provvedimento che nella seduta pomeridiana non era stato possibile effettuare; la seduta notturna che precedeva la seduta-fiume del 26 novembre 1997 per l'esame del D.L. n. 328/1997 (A.C. n. 4297).

3.7.3 - Altri sistemi di contrasto dell'ostruzionismo ad attivazione parlamentare

a) La chiusura della discussione sulle linee generali è stata attivata, ai sensi dell'articolo 44, in risposta ad ampliamento delle discussioni, in relazione all'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge: così il 19 dicembre 1996 (esame di A.C. 2533 D.L. n. 551/1996 *Giubileo*) e il 20 maggio 1997 (esame di A.C. 3677 D.L. n. 67/1997 *Occupazione*). Per i disegni di legge ordinari, infatti, la regola del contingentamento delle discussioni per le quali fosse stato chiesto l'ampliamento (articolo 24, comma 6) non rende esperibile, ai sensi del comma 4 dell'articolo 44, tale istituto. In caso di chiusura possono parlare un deputato per gruppo.

Il meccanismo della chiusura della discussione sugli articoli è stato attivato in alcune circostanze, come il 2 agosto 1996 (esame del disegno di legge costituzionale n. 2050 istitutivo della *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*) e il 14 maggio 1997 (esame dell'A.C. 3637 *Afflusso di profughi dall'Albania*). Tale facoltà si rendeva utile quando, stante il sistema di contingentamento della fase di discussione degli articoli solo a partire dal «secondo calendario» di cui all'articolo 24 nel testo previgente, i tempi di esame degli articoli, anche di progetti di leggi ordinari, non fossero stati contingentati e si intendesse passare alla votazione degli emendamenti. A norma dell'articolo 85, comma 4, deliberata la chiusura è possibile l'illustrazione degli emendamenti da parte di firmatario o cofirmatario degli stessi, purchè non già intervenuto in discussione. Si tratta dunque di verificare se una richiesta di intervento sia connessa alla titolarità di emendamento che non sia già stato illustrato, eventualmente da altro cofirmatario.

b) Le preclusioni per effetto di emendamenti sostitutivi presentati in Aula da Commissione e Governo non hanno avuto particolare sviluppo, per indirizzi presidenziali volti a non consentire la presentazione di emendamenti solo formalmente integralmente sostitutivi di articoli: ad esempio nel caso di una modifica relativa ad un solo comma rispetto alla presentazione di emendamento sostitutivo di intero articolo. In tali circostanze gli emendamenti sono stati correttamente presentati come emendamenti parzialmente modificativi (di parole o di commi). Va infatti considerato, in primo luogo, che la possibilità del Governo e della Commissione di presentare emendamenti direttamente in Aula dopo la scadenza del termine, potrebbe tramutarsi in una compressione del diritto di emendamento dei deputati se non ricondotta entro limiti di ragione-

volezza; in secondo luogo la presentazione di emendamenti in Aula apre la strada alla presentazione di subemendamenti, con richiesta di un termine per la loro presentazione, a norma del comma 5 dell'articolo 86, e sostanziale vanificazione dell'intento antiostuzionistico.

3.7.4 - *L'esercizio di poteri di contrasto dell'ostruzionismo da parte del Governo. In particolare: la questione di fiducia.*

Lo strumento di superamento delle tattiche ostruzionistiche tipico del Governo è la posizione della questione della fiducia, ad esempio sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge di conversione di decreto-legge o su emendamenti integralmente sostitutivi del testo in votazione.

L'esame dei dati mostra come nella legislatura vi sia stato un considerevole aumento del ricorso a tale strumento: alla Camera, nel periodo 9 maggio 1996-3 aprile 1998 la fiducia è stata posta sedici volte (contro nove nella XI legislatura nel periodo 23 aprile 1992-16 marzo 1994 e dieci volte nella XII nel periodo 15 aprile 1994-7 marzo 1996), di cui quattordici in relazione all'esame di provvedimenti legislativi: tre nel corso del 1996 ⁽²⁹⁾; sette nella prima metà del 1997 ⁽³⁰⁾; tre nella seconda metà del 1997 ⁽³¹⁾; una nel 1998 ⁽³²⁾. Il ricorso alla fiducia non è stato una peculiarità del procedimento legislativo alla Camera: anche al Senato il ricorso alla fiducia è stato elevato, essendo stata chiesta per undici volte in totale. Come si vede la maggior parte è stata concentrata nella prima parte della legislatura, in concomitanza con la scadenza di numerosi decreti-legge non più reiterabili per effetto della sentenza della Corte costituzionale e quando i rapporti tra maggioranza ed opposizioni registravano punte di significativa asprezza: si ricorderà ad esempio come il 24 novembre 1997 l'opposizione non partecipasse alla votazione, e la questione di fiducia fosse approvata con 309 voti a favore e 2 contrari.

Tranne che in due casi (A.C. n. 2564 e A.C. 4179) si è trattato sempre di disegni di conversione in legge di decreti-legge, a cagione sia della necessità di convertire in legge il decreto prima dello spirare dei sessanta giorni, sia, e soprattutto, dell'assenza di contingentamento per l'esame dei decreti.

Il voto di fiducia, idoneo a vincere l'ostruzionismo condotto tramite gli emendamenti e le connesse votazioni, non impedisce tuttavia l'eventuale continuazione dell'ostruzionismo su provvedimento non contingentato, condotto con interventi sugli ordini del giorno e dichiarazioni di voto finali: così il 31 luglio 1996 (A.C. n. 1857), il 25 febbraio 1997 (A.C.

3181) e nelle sedute-fiume del 26 febbraio 1997 (A.C. 2946), del 26 novembre 1997 (A.C. n. 4297) e del 22 gennaio 1998 (A.C. n. 4454).

La posizione della questione di fiducia costituisce, sul piano procedurale, un tipico strumento finalizzato ad agevolare la positiva conclusione dell'*iter* di approvazione di un progetto di legge, in quanto consente di superare le tattiche dilatorie, oppositive o ostruzionistiche, messe in atto dall'opposizione; lo strumento ha ovviamente anche un'altra valenza, che è alla base della sua introduzione nella dinamica istituzionale e che è quello di chiamare la maggioranza parlamentare alla sua compattezza su date questioni, superando i contrasti interni.

Tuttavia, per la frequenza e l'incidenza di tale strumento nel quadro del procedimento legislativo ordinario che ha caratterizzato l'avvio della XIII legislatura e i rapporti parlamentari e politici del periodo, va esaminata la funzione di tale strumento alla luce degli effetti di interrelazione e di influsso reciproco tra comportamenti, strategie e tattiche parlamentari sviluppatasi tra i soggetti politici e gli organi istituzionali coinvolti. Si tratta di relazioni complesse che coinvolgono sia rapporti tra organi costituzionali (Parlamento e Governo), sia, all'interno del Parlamento, una molteplicità di rapporti diversi: quelli intercorrenti tra maggioranza e opposizione; quelli tra le diverse opposizioni; e quelli che coinvolgono gli organi della Camera, con particolare riferimento alle funzioni di organizzazione e programmazione dei lavori propri della Presidenza della Camera e della Conferenza dei presidenti di gruppo.

Per quanto concerne le scelte della maggioranza e del Governo, direttamente incidenti sul procedimento legislativo, il ricorso allo strumento della fiducia ha costituito uno degli strumenti procedurali largamente utilizzati, segnatamente nel 1996 e nel 1997, per accelerare l'andamento del procedimento legislativo in Parlamento ed accrescere il ruolo del Governo nella titolarità della funzione normativa. In tale prospettiva il ricorso alla fiducia ha registrato un incremento paragonabile a due altri strumenti: sul piano della procedura parlamentare l'attribuzione del regime di procedimenti «collegati» a disegni di legge aventi effetti finanziari diretti o indiretti o a forte valenza ordinamentale, anche al di fuori della sessione di bilancio e con l'applicazione delle medesime regole (ad esempio con il divieto di emendamenti «nuovi» in Assemblea)⁽³³⁾; sul piano delle modalità di esercizio della funzione normativa (legislativa e non), l'attribuzione di delegazione legislativa al Governo, che ha registrato un incremento, quantitativo e qualitativo, di particolare significato, nonché la previsione di norme di delegificazione⁽³⁴⁾.

Il ricorso a tali strumenti, sia quelli a carattere procedurale che quelli sostanziali, ai quali può aggiungersi il ricorso alla decretazione d'urgenza, è accomunabile sotto il comune profilo del ricorso da parte del Governo, nell'esercizio dell'iniziativa legislativa, a forme diverse dal procedimento legislativo ordinario. L'esperienza mostra come, da un lato, tali scelte influiscano nella determinazione delle modalità oppositive, e, dall'altro, esse trovino giustificazione nella crisi del procedimento legislativo ordinario. Cercare di stabilire la genesi del rapporto di causa ed effetto tra fenomeni ostruzionistici e uso estensivo della fiducia (e degli altri strumenti indicati), stante la stretta interdipendenza tra di essi, concerne più l'analisi politologica o storica che non il diritto parlamentare. Si ricorderà, a titolo di esempio come il 23 ottobre 1996, il presidente del principale gruppo di maggioranza, l'on. Mussi della Sinistra democratica-L'Ulivo, definisse le strategie dell'opposizione come adozione sistematica di un metodo non mirato al contenuto dei provvedimenti, ma all'obiettivo di favorirne la scadenza e di essere «un vostro modo di stare in questo Parlamento quello di tentare ogni volta di far cadere il decreto». Di qui la rivendicazione, nelle decisioni della maggioranza e del Governo, della difesa dei «diritti del Parlamento e di onorare il nostro dovere, verso il paese, di governare e di decidere». Al contrario l'on. Vito di Forza Italia, il 20 maggio 1997, rigettava l'attribuzione della responsabilità della posizione della questione di fiducia alle opposizioni, poiché per i decreti-legge la previsione costituzionale della conversione entro sessanta giorni è un limite posto nei confronti del Governo e non del Parlamento, che non ha l'obbligo di convertirlo.

Da un punto di vista oggettivo e statistico il ricorso continuato alla questione di fiducia ha fatto sì che esso, da strumento eccezionale, divenisse una variante del procedimento ordinario, quasi una «corsia preferenziale» idonea ad accelerare la conclusione dell'*iter* legislativo. Di qui una percezione dell'istituto, da parte delle opposizioni, alla stregua di una pratica che, in quanto impedisce il dibattito e l'esame delle questioni e le proposte alternative di merito formulate dal Parlamento, è volta ad esaltare le prerogative del Governo e a comprimere quelle del Parlamento, così da legittimare comportamenti oppositivi a forte connotazione radicale.

Circa l'ordinarietà del ricorso alla fiducia si ricordano infatti gli interventi degli onorevoli Vito ed Armaroli, il 25 novembre 1997, in merito alla prassi del Consiglio dei ministri di autorizzare il Ministro competente a porre la questione di fiducia in via preventiva rispetto alla seduta di effettiva comunicazione all'Aula, in forza di scelte assunte

indipendentemente dallo stato dei lavori d'Aula⁽³⁵⁾. In altri interventi si lamentava il carattere *ultra vires* dell'uso di tale strumento, come anche degli altri due strumenti sopra indicati, sostenendo la necessità della reazione ostruzionistica a tali prassi. Il ricorso continuato alla fiducia era espressamente appellato come «*ostruzionismo della maggioranza*» nell'intervento del Presidente del gruppo di Forza Italia on. Pisanu il 25 novembre 1997, durante l'esame dell'A.C. 4297 (IVA), in quanto suscettibile di ostruire «le vie istituzionali normali attraverso le quali l'opposizione fa sentire le proprie ragioni ed avanza le proprie proposte». La scelta dell'ostruzionismo in quel caso, il più lungo ed organico della legislatura, era motivata come reazione a comportamenti di ritenuta ostilità del Governo nei confronti dell'opposizione e dell'intero Parlamento, tale da legittimare il ricorso «a tutti gli strumenti che il Regolamento della Camera mette a disposizione, compreso quello dell'ostruzionismo calcolato, predeterminato e scientificamente applicato».

A prescindere dell'intento di acclarare quale dei due fenomeni sia causa ed effetto dell'altro, la connessione oggettiva tra fiducia e ostruzionismo è stata ritenuta da un intervento del Presidente della Camera del 29 novembre 1997, secondo il quale il reiterato ricorso alla fiducia, come anche l'elevato numero di emendamenti presentati in tutta la legislatura sono «due patologie ed una è lo specchio dell'altra», con il Parlamento che «rischia di essere strozzato in questa tenaglia»; l'auspicio espresso in quella occasione era che «si ponga un limite alla produzione di emendamenti che poi sono destinati a non essere discussi» e che «dall'altra parte, però, si favorisca al massimo il confronto parlamentare».

Ciò che si può osservare è che per la funzionalità del Parlamento, in termini di capacità decisionale e di efficacia della programmazione dei lavori e di completezza istruttoria dell'iter legislativo, il circolo vizioso fiducia-ostruzionismo o viceversa rileva un insufficiente capacità di garantire il temperamento delle funzioni decisorie e dei diritti di opposizione, a tutto scapito della funzionalità del sistema parlamentare. In tal senso, la Presidenza della Camera, il 25 novembre 1997 si soffermava «sullo scadimento che ha registrato la questione di fiducia, che da punto di verifica della maggioranza di Governo è diventata una variante del procedimento di approvazione dei decreti-legge», affermando che «bisogna trovare la strada per un confronto lineare tra maggioranza ed opposizione che garantisca all'opposizione la possibilità di esprimere le proprie posizioni e garantisca però al Governo una deliberazione nei tempi costituzionali».

Sotto un altro profilo, rivela la considerazione che nella genesi dei fenomeni ostruzionistici non siano indifferenti le scelte compiute dal Governo nella scelta degli strumenti di iniziativa legislativa. L'adozione di un decreto-legge, pur consentendo al Governo di ottenere l'immediata vigenza delle norme e di disciplinare in tal modo situazioni di necessità ed urgenza, da un punto di vista parlamentare pone il problema della mancata definizione di tempi certi di esame in sede di programmazione dei lavori, non essendone intervenuto il contingentamento. La questione è stata posta, il 23 gennaio 1998 dal Presidente della Camera, che rivolgeva al Governo l'invito a valutare, nell'ambito della propria autonomia, «l'opportunità di limitare al massimo il ricorso ai decreti-legge», in considerazione degli effetti, difficili da gestire in Aula, che i decreti producono, non avendo i decreti-legge, nel primo calendario, «alcuna garanzia dal punto di vista dei tempi». A tale dichiarazione il Presidente del Consiglio Prodi rispondeva che la questione era all'esame del Governo.

4 - *Natura giuridica e limiti dell'ostruzionismo*

4.1 - *L'ostruzionismo tra il diritto di governare e il diritto di opposizione*

Tradizionalmente la dottrina si è soffermata sul problema della natura giuridica dell'ostruzionismo, valutandone la legittimità particolarmente per l'aspetto di compromissione del diritto della maggioranza di governare da parte di una opposizione che costituisce una minoranza parlamentare.

Il tema attiene sia alla legittimità dell'ostruzionismo, sia ai limiti istituzionali ad esso opponibili, onde evitare che l'esercizio di facoltà legittime previste dal Regolamento giunga a concretare forme che, a somiglianza di altri settori del diritto, possano concretare fenomeni di abuso del diritto, la compressione di diritti costituzionali fondamentali, quali il diritto delle maggioranze di governare, e compromettere lo stesso funzionamento dell'istituzione parlamentare.

L'ostruzionismo è un fenomeno attinente alle relazioni parlamentari tra soggetti politici di rilievo costituzionale (il Governo, gli organi delle Camere, i gruppi parlamentari). Si tratta di rapporti tipicamente politici — e non già di rapporti giuridici —, svolti nelle sedi istituzionali della politica, se pure ricondotti a forma giuridica da quella branca speciale del diritto pubblico che è il diritto parlamentare. In base a tali premesse

il modo più pragmatico e produttivo di risultati per esaminare i problemi della legittimità e dei limiti dell'ostruzionismo consiste, a nostro avviso, nel valutare la questione alla stregua di parametri di diritto positivo, e non già in base a valutazioni astratte di logica od «etica costituzionale» estranea alla realtà istituzionale propria della storia politica e parlamentare.

La storia del Parlamento repubblicano, per limitarsi ad essa, ha sempre visto manifestarsi, in tutti i suoi periodi, forme di ostruzionismo, con modalità diverse: da quelle delle opposizioni di sinistra su alcuni grandi temi (contro l'ingresso dell'Italia nella Nato, la legge sulla difesa civile e la cosiddetta «Legge-truffa» negli anni cinquanta; nel 1984 sul costo del lavoro), alle specifiche battaglie ostruzionistiche del MSI in periodi diversi (sul regionalismo, insieme al PLI, nel 1967; contro le misure emergenziali in tema di ordine pubblico e lotta al terrorismo nel 1979, insieme a radicali e DP; su provvedimenti economico-finanziari nel 1982 e nel 1985; contro la cosiddetta legge Martelli sull'immigrazione nel 1990; sulla riforma della Rai nel 1993, ecc.), all'ostruzionismo sistematico dei radicali negli anni della cosiddetta solidarietà nazionale (nel 1976 contro i provvedimenti «antireferendum»; sulle leggi «emergenziali del governo Cossiga nel 1979 e 1980 e del governo Forlani nel 1981; sulle modifiche al Regolamento nel 1981; sul bilancio nel 1982 e 1983). La risposta del sistema parlamentare a tali fenomeni è stata quella che i regolamenti di volta in volta applicabili hanno consentito. Parallelamente le esperienze di tipo ostruzionistico hanno sempre determinato l'innescò, come accaduto anche nella presente legislatura, di processi di modificazione regolamentare che hanno consentito di adeguare le norme laddove esse fossero apparse inadeguate nel corso di tali esperienze.

Se una volta le sedute-fiume duravano settimane ed era possibile svolgere interventi per diciotto ore consecutive, in quanto il Regolamento riteneva necessario non porre limiti alla durata delle discussioni o alla *vis oratoria*, privilegiando esigenze di rappresentazione delle posizioni, le regole attuali improntano alle esigenze della programmazione l'andamento dei lavori e quindi prevedono limiti «orari» o procedurali di altro tipo alla esposizione delle posizioni politiche, cosicchè le sedute-fiume durano due o tre giorni al massimo e gli interventi pochi minuti. Si tratta di un legittimo rapporto — sia l'esercizio dei diritti, sia la loro regolazione — di diritto positivo.

Poiché l'ostruzionismo si è storicamente manifestato in tempi diversi e con le forme diverse conseguenti, di volta in volta, ai limiti imposti dal Regolamento, e poiché il Parlamento, in quanto *dominus* del proprio

Regolamento, può modificare le norme utilizzate in maniera esasperata, laddove ritenga di aumentare, nella miscela del temperamento di interessi talvolta confliggenti, le garanzie di funzionamento e di deliberazione rispetto a quelle di mera rappresentatività e di dibattito, si può ritenere che l'ostruzionismo sia uno dei modi nei quali si può esprimere l'opposizione.

La presentazione di migliaia di emendamenti, per riferirsi al caso tipico della XIII legislatura, è un'eventualità possibile, a norma di Regolamento. Quando essa si verifica, il problema istituzionale non è rappresentato dal valutare la «correttezza istituzionale» di tale tendenza, atteso che si tratta di esercizio di facoltà legittime, bensì di applicare gli strumenti regolamentari volti ad assicurare il temperamento di interessi contrapposti: il diritto della maggioranza e del Governo di attuare il proprio programma; quello dei gruppi e dei singoli deputati di opporsi, scegliendo liberamente le opzioni consentite dal Regolamento; la salvaguardia della funzione di deliberazione propria del Parlamento. Mentre le prime due istanze pertengono all'interesse delle parti politiche, la terza concerne il corretto svolgimento delle funzioni costituzionali di pertinenza del Parlamento (funzione legislativa, funzione di indirizzo politico, funzione di controllo, ecc.) alla quale contribuiscono tutte le parti politiche, nell'ambito dei ruoli che il corpo elettorale ha ad essi assegnati, all'interno delle istituzioni democratiche.

Il problema della valutazione della legittimità o meno dell'ostruzionismo consegue, oltre che da condivisibili argomentazioni costituzionali circa il carattere sistemico dei rapporti istituzionali ed i rapporti intercorrenti tra l'esercizio dei diritti la tutela dei diritti altrui e il funzionamento del sistema nel suo complesso, anche dalla idoneità dei regolamenti parlamentari a consentire la «gestione» di tali situazioni. Mentre prima degli anni '80 tali situazioni erano obiettivamente governabili con difficoltà, gli assetti regolamentari raggiunti successivamente hanno mutato la situazione, consentendo — questa è anche l'esperienza della XIII legislatura — di garantire il temperamento degli opposti interessi e il funzionamento delle istituzioni.

È significativo che, nel corso della legislatura, a fronte di indubbe tensioni politiche, vi siano stati riconoscimenti politici all'ostruzionismo come «diritto delle opposizioni».

La Presidenza della Camera, in numerose occasioni, si è soffermata sulla natura dell'ostruzionismo: riconoscimento dell'ostruzionismo come diritto si ha nell'intervento del 30 ottobre 1996 e in altro del 2 agosto 1996; sempre il 30 ottobre 1996 si sottolineava l'assenza di profili di

illegittimità e pertanto di responsabilità nella conduzione di tattiche ostruzionistiche. Vi sono stati persino, al termine di lunghe «battaglie ostruzionistiche» riconoscimenti espressi di legittimità di esse da parte di autorevoli esponenti della maggioranza ⁽³⁶⁾.

Dichiarazioni critiche in merito all'ostruzionismo erano rese, in due occasioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri on. Prodi: il 16 luglio 1996, durante l'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria Prodi affermava che «porre in essere un pregiudiziale ostruzionismo significa ritenere che il compito dell'opposizione sia soltanto quello di impedire alla maggioranza (ma, in realtà, anche al Parlamento) di decidere. La verità è che seguendo tali suggestioni non si ferma solo il Governo, ma si paralizza il paese»; il 30 ottobre 1996 vi erano vivaci reazioni dei gruppi di opposizione in merito a dichiarazioni critiche del Presidente del Consiglio del tipo di opposizione svolto dai gruppi del Polo per le libertà ⁽³⁷⁾. In questa ultima occasione il Presidente della Camera, precisando di non intendere né di poter entrare nel merito di giudizi politici espressi da altri poteri dello Stato, ricordando come i dati di fatto mostrassero un incremento delle ore lavorate e delle votazioni nominali, rispetto alla precedente legislatura, osservava che la mancanza del numero legale era intervenuta quindici volte, pari a meno del tre per cento delle votazioni. Pertanto, esprimeva: «il giudizio di Presidente della Camera, anche alla luce di diciassette anni di opposizione in Parlamento, che hanno caratterizzato la mia esperienza politica, è che questa è opposizione pura e semplice: non è altro che questo. È il diritto dell'opposizione».

4.2 - *I limiti dell'ostruzionismo e il ruolo della Presidenza*

Quali sono i limiti dell'ostruzionismo?

Alla luce di quanto si è detto circa la legittimità dell'ostruzionismo, anche per quanto concerne i limiti di tale azione la risposta non può che essere di diritto positivo: l'ostruzionismo può realizzare ciò che, nel dato momento storico, le norme che regolano i rapporti parlamentari, codificate nei regolamenti parlamentari e nella Costituzione e sancite nelle prassi parlamentari, consentono ad esso di realizzare. Il fondamento teorico per un'opera di individuazione dei limiti dell'ostruzionismo risiede nell'analisi degli interessi dei soggetti contrapposti in tali vicende: da un lato il diritto di utilizzare le facoltà regolamentari per un'opposizione ostruzionistica; dall'altro il diritto del complesso istituzionale maggio-

ranza-Governo a governare, in applicazione del principio maggioritario che regola le democrazie; sullo sfondo, la salvaguardia della funzionalità del Parlamento.

Il ruolo della Presidenza nelle situazioni ostruzionistiche è ascrivibile alle funzioni di garanzia proprie dell'organo in quanto volto ad assicurare il contemperamento dell'esercizio di diritti contrapposti della maggioranza e dell'opposizione e garantire il funzionamento dell'istituzione parlamentare.

Descrizione di tale ruolo in relazione ai comportamenti istituzionali di opposizione e maggioranza in un caso specifico, si ha in un intervento della Presidenza del 20 maggio 1997, durante l'esame dell'Atto n. 3677 *Occupazione*: la legittima presentazione di centinaia di emendamenti e il legittimo tentativo di impedire l'approvazione del provvedimento da parte delle opposizioni; la possibilità per il Governo di utilizzare gli strumenti a propria disposizione, ponendo la questione di fiducia; l'assunzione da parte della Presidenza del ruolo, in presenza dell'attivazione di meccanismi tali da impedire al Parlamento «di discutere, di riflettere e di deliberare sulle singole questioni», di proporre soluzioni alternative, quali la richiesta (non accolta) ai presentatori degli emendamenti di individuare quelli prioritari da votare, o l'esercizio del potere presidenziale, ai sensi del comma 8 dell'articolo 85 del Regolamento, di individuare gli emendamenti da votare, con i limiti di un meccanismo definito «eccessivamente drastico», trattandosi di «una questione delicata in ordine ai diritti».

La tutela dei diritti dell'opposizione nello svolgimento delle pratiche ostruzionistiche si sostanzia nel riconoscimento della legittimità delle pratiche esperite e della possibilità di esercitare le facoltà previste dal Regolamento. Ciò è sufficiente, in quanto l'ostruzionismo è esercizio attivo di facoltà previste dal Regolamento che si «sostengono» da sé, nel senso che il dispiegamento dei loro effetti dipende dal grado di perseveranza e di organizzazione delle opposizioni: ad esempio, nella presentazione di quantità consistenti di emendamenti o nell'organizzazione dei turni oratori per i deputati iscritti a parlare.

Alcune decisioni assunte nella legislatura mostrano come nella gestione di vicende ostruzionistiche il riconoscimento della legittimità di tali attività sia stato presente. Così il 31 luglio 1996 (esame dell'A.C. n. 1857) era successivamente revocato un provvedimento di espulsione di un deputato della Lega disposto dal Presidente di turno «per evitare che il gruppo della Lega fosse penalizzato dal fatto che, facendo ostruzionismo, fosse privato di un collega che avrebbe potuto fare ostruzionismo

con gli altri»; il 2 agosto 1996, sempre al medesimo gruppo, era concesso, in via eccezionale, tempo ulteriore rispetto a quello assegnato e già esaurito per svolgere la dichiarazione di voto finale, per dare la possibilità di esprimere un giudizio finale sul provvedimento al gruppo che aveva «legittimamente sostenuto l'ostruzionismo in Aula».

Un aspetto di particolare rilevanza per le opposizioni è quello di non accedere, in corso di ostruzionismo, ad interpretazioni del Regolamento aventi natura innovativa e che risultino limitative di tali pratiche. Interessante, sotto tale profilo, era che, durante la seduta-fiume del 26 novembre 1997, stante l'elevato numero di intervenienti e il numero (80) di richieste di scambio di turno, con le quali si organizzava l'ostruzionismo per molte ore successive e la presenza «a rotazione» dei deputati di opposizione, la Presidenza si orientava, in un primo tempo, verso un'applicazione rigorosa del Regolamento volto a consentire lo scambio solo in presenza di contestuale comunicazione del consenso da parte dei deputati interessati. Successivamente la Presidenza, dopo aver affermato che «quando c'è l'ostruzionismo, che è un diritto dell'opposizione, c'è anche l'esigenza di applicare le regole con rigore, altrimenti non è più ostruzionismo ma una beffa» e che «non esiste esercizio di un diritto senza pagamento di un prezzo», decideva, in considerazione della novità dell'interpretazione, di deferire la questione alla Giunta per il Regolamento. Sulla necessità di non cambiare le regole del gioco in corso di ostruzionismo intervenivano, con diverse motivazioni, l'onorevole Vito di Forza Italia e l'onorevole Mussi della Sinistra democratica.

La tutela del diritto della maggioranza e del Governo a governare è assicurata con lo svolgimento di un'impostazione di fondo: la garanzia dello svolgimento delle pratiche ostruzionistiche deve essere bilanciata con una applicazione rigorosa del Regolamento, così che a chi beneficia dei vantaggi di una applicazione esasperata e meticolosa delle previsioni regolamentari debba anche essere chiesto il rispetto meticoloso delle norme regolamentari «*di sfavore*». In numerose occasioni la Presidenza, ribadendo la legittimità dell'ostruzionismo, precisava come esso, che costituisce una rigorosa applicazione da parte del parlamentare dei propri diritti, debba indurre «un'altrettanto rigorosa applicazione del Regolamento da parte del Presidente (19 febbraio 1997)».

In altra occasione è stato sottolineato dalla Presidenza come nelle situazioni di ostruzionismo, che costituisce una forma di legittima opposizione, sussista un dovere del Presidente della Camera di applicare rigidamente il Regolamento, a tutela del diritto del Parlamento di giungere ad una deliberazione, sia essa positiva o negativa ⁽³⁸⁾. Si ricordano, in

questo senso, alcune interessanti applicazioni di interpretazioni rigorose in situazioni ostruzionistiche: il 31 luglio 1996 (esame dell'A.C. n. 1857) la Presidenza ribadendo come in fase di ostruzionismo vi debba essere un rispetto rigoroso delle regole da parte di chi fa legittimamente ostruzionismo e da parte di chi dirige i lavori dell'Assemblea, affermava che il diritto di illustrare gli ordini del giorno richiede una preventiva e tempestiva richiesta, in mancanza della quale si decade dal diritto, non dovendo la Presidenza in tale fase attivarsi per ricordare l'esercizio delle prerogative regolamentari ai deputati; sempre il 31 luglio 1996 la Presidenza precisava che «quando c'è ostruzionismo, che ripeto è legittimo, e che consiste nell'utilizzare rigorosamente i diritti che il Regolamento garantisce al singolo deputato si richiede, però, un'applicazione rigorosa del Regolamento da parte di chi presiede l'Assemblea»: nel caso di specie per gli interventi in dissenso (ai sensi del comma 7 dell'articolo 85 del Regolamento e non dell'articolo 39), l'applicazione rigorosa «implica che se vi è un minuto di tempo per intervenire, quando esso scada, si perda il diritto di parlare. Quando non vi è ostruzionismo è possibile un contenimento, ma quando esso viene praticato, ciascuno richiama in linea rigorosa le proprie prerogative»; il 1° agosto 1996 (esame dell'A.C. n. 1857), in base al medesimo criterio era rigettata una richiesta di sconvocazione delle Commissioni, non imposta dal Regolamento se non si tratti di sedute in sede legislativa; il 2 agosto 1996 (esame A.C. n. 2050 *Istituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*), la Presidenza richiamava al «senso della misura» nel ricorso, in interventi oratori ostruzionistici, per necessità argomentative, ad «argomentazioni in parte stravaganti, in parte incompatibili con la dignità di quest'Aula» annunciando il richiamo degli oratori che utilizzino argomenti stravaganti o sconvenienti, togliendo la parola dopo il secondo richiamo; il 19 febbraio 1997 (esame dell'A.C. n. 2946 *autotrasporto*) la Presidenza affermava che i deputati dissenzienti avevano l'onere di segnalare tempestivamente alla Presidenza la volontà di intervenire, non spettando alla Presidenza interpellare preventivamente i deputati nel caso di ostruzionismo con un numero di dissensi elevato; il 12 dicembre 1997 e il 12 marzo 1998, a proposito del computo dei presenti in Aula ai fini del numero legale, la Presidenza si richiamava ad un'interpretazione rigida del Regolamento e della Costituzione come «unica salvaguardia» per riuscire «a tenere un sistema» nei momenti di tensione e di frattura e come rimedio al tentativo della minoranza di imporre le sue regole sulla maggioranza.

È segnatamente per quanto attiene al terzo aspetto delle funzioni presidenziali — la tutela della funzionalità decisionale del Parlamento —

che il ruolo della Presidenza appare crescente rispetto al passato. Il sistema parlamentare odierno è sempre più incentrato sulla cura degli aspetti di predeterminazione dei tempi e di certezza del momento della deliberazione parlamentare, così come in quelli dell'adeguatezza procedimentale dei processi di produzione legislativa.

L'evoluzione dei regolamenti di Camera e Senato mostrano con evidenza come sempre crescenti siano nel diritto parlamentare, accanto (o rispetto) alle tradizionali istanze di rappresentazione di istanze politiche e di accesso dei diversi soggetti politici rappresentativi al momento partecipativo della fase della discussione delle questioni, le esigenze di assicurare adeguate risposte istituzionali ai bisogni di regolamentazione normativa espressi dalla società, secondo canoni di tempestività della decisione politica e di adeguatezza istruttoria delle soluzioni raggiunte. Le recenti riforme regolamentari, del resto, su cui ci si soffermerà successivamente (*infra*, §. 6) vanno esattamente in tale direzione, completando un percorso di trasformazione del Regolamento, iniziato a partire dagli anni ottanta, e che ha visto nella programmazione dei lavori, nella fissazione di tempi determinati per l'esame dei provvedimenti, e nella progressiva riduzione per gli spazi di intervento in discussione, le proprie linee portanti.

Nell'attuale legislatura, molteplici sono state le decisioni presidenziali, assunte in base ad interpretazioni del Regolamento talvolta sollecitate dalla frequenza di situazioni ostruzionistiche, tali da porre il problema della loro compatibilità con gli obiettivi di funzionalità del Parlamento, per garantire il contemperamento sia degli interessi legittimamente espressi da maggioranza ed opposizioni, sia delle esigenze di funzionalità del Parlamento.

Il fondamento regolamentare di tali decisioni deve essere individuato nella cura del buon andamento dei lavori della Camera, nonché nelle specifiche attribuzioni regolamentari in tema di attuazione del calendario stabilito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, secondo il metodo della programmazione dei lavori.

Il primo profilo attiene al diritto dell'Assemblea di giungere, dopo adeguata istruttoria, alla decisione di una questione, dando effettività ai meccanismi rappresentativi, che nel conteggio dei voti su ciascuna deliberazione parlamentare trovano realizzazione e verifica continua. Ad esso si riferisce l'articolo 8 del Regolamento della Camera che attribuisce al Presidente il compito di assicurare il buon andamento dei lavori: si tratta peraltro di un principio immanente al complesso delle previsioni regolamentari, che si collega all'impianto stesso della Costituzione,

laddove essa assegna al Parlamento l'esercizio di funzioni deliberative (in materia legislativa o di indirizzo politico o di controllo). Il metodo della programmazione dei lavori parlamentari secondo il quale la Camera, ai sensi dell'articolo 23, organizza i propri lavori, d'altronde, sulla base di un'adeguata preparazione istruttoria delle questioni, con il riconoscimento di un ruolo rilevante al Governo nella determinazione del calendario, è finalizzato alla definizione di tempi certi per l'assunzione delle decisioni politiche. Al Presidente della Camera il Regolamento vigente, assegna poteri rilevanti nell'ambito della funzione della programmazione dei lavori, riconducibili proprio al principio di buon andamento dei lavori parlamentari. Non vi è dubbio che l'adozione di un calendario implica poi l'approntamento delle misure regolamentari possibili per garantirne l'applicabilità, del quale il rispetto dei tempi di esame e deliberazione in esso previsti costituisce elemento essenziale. Va ascritto a tale esigenza «perequativa» delle opposte esigenze dei soggetti parlamentari ed attuativa del programma il ricorso, in questa legislatura, a strumenti regolatori dei lavori parlamentari, — tra tutti quello del potere presidenziale di ordinamento delle votazioni — in misura superiore rispetto al passato.

L'analisi della giurisprudenza presidenziale in tema di ordinamento delle votazioni, come si è visto nel precedente § 3.1, mostra come l'attivazione di tale strumento sia finalizzata, come già affermato nel marzo 1993, «a favorire la massima espressione della volontà emendativa dell'Assemblea» con la facoltà «e in qualche modo l'obbligo di decidere come votare sugli emendamenti, assecondando così l'attuazione del calendario e il rispetto della volontà dell'Assemblea»⁽³⁹⁾.

Anche l'adozione di calendari settimanali, che con il sistema di contingentamento precedente alla recente modifica regolamentare consentiva di prevedere il contingentamento dei tempi per provvedimenti il cui esame non si fosse concluso nel primo calendario, o di frequenti modifiche *in itinere* allo stesso, rispondeva alla necessità, come affermato il 12 marzo 1997, «di dare ai deputati e al paese certezze sui tempi di votazione», a causa dell'assoluta imprevedibilità dei tempi dei lavori parlamentari e del rovesciamento in Aula di posizioni che in commissione avevano registrato l'unanimità. La Presidenza sottolineava come l'imprevedibilità dei tempi del lavoro parlamentare fosse contraria «agli interessi del paese ed al senso comune, nel senso che gli italiani, il paese, vogliono sapere quando il Parlamento voterà su un certo provvedimento».

Limiti ulteriori possono sussistere in relazione a specifiche categorie di attività.

Nell'ambito dell'istituto della programmazione dei lavori gli articoli 23 e 24 del Regolamento indicano alcune categorie di atti il cui inserimento nel calendario e nell'ordine del giorno è previsto al di fuori dei criteri ordinari (predisposizione sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei gruppi): si tratta dei disegni di legge finanziaria, di bilancio e collegati alla manovra di finanza pubblica da esaminare durante la sessione di bilancio, del disegno di legge comunitaria e degli atti dovuti diversi dai decreti-legge, categoria non ulteriormente specificata. Tali atti sono quindi inseriti nel programma e in calendario indipendentemente da qualsiasi richiesta in tal senso, coerentemente con la natura di atti dovuti e di atti attinenti a fondamentali aspetti della vita finanziaria dello Stato o di impegni assunti in sede comunitaria. Per essi sussiste un obbligo di esame e di deliberazione, rispetto al quale l'ostruzionismo sembra poter incontrare il limite che nel 1991 portò la Presidenza ad applicare per la prima volta il meccanismo delle votazioni di principio rispetto ad un provvedimento di bilancio.

Va poi valutato se vi siano altre categorie di atti, che al di là delle previsioni regolamentari attinenti alla programmazione, costituiscano atti dovuti per quanto attiene all'esame e all'intervento di una deliberazione. Una fattispecie che sembra poter essere ricompresa è quella della richiesta di autorizzazione all'arresto di deputati o di sindacabilità delle opinioni espresse da deputati nell'esercizio delle funzioni, in quanto, ai sensi dell'articolo 68, coinvolgenti l'attività di poteri dello Stato diversi dal Parlamento.

Più controversa è la questione dei decreti-legge, per la cui conversione in legge la Costituzione stabilisce il termine di sessanta giorni.

Nella prima parte della legislatura, il 14 novembre 1996, la Presidenza, a fronte di un serrato ostruzionismo del gruppo della Lega Nord avverso il *decreto-legge n. 480/1996 (Atto n. 2513, vertice mondiale della Fao a Roma)* decideva di invertire l'ordine delle votazioni, votando per parti separate il primo e il secondo comma dell'articolo unico del disegno di legge di conversione: in caso di approvazione del primo comma, della norma, cioè, che opera la conversione in legge del decreto, sarebbero risultati preclusi tutti gli emendamenti relativi al decreto. La decisione, che peraltro non aveva seguito per il successivo ritiro degli emendamenti, era motivata con riguardo all'eccezionalità della situazione e nel contesto della ristrettezza dei tempi necessari alla conversione in legge del decreto, in prossimità di scadenza per lo spirare del termine costituzionale dei sessanta giorni.

L'obbligo della Camera di deliberare nel determinato lasso di tempo era sostenuto il 29 novembre 1997 dal Presidente del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo onorevole Mussi, stante la non reiterabilità degli stessi dopo la nota sentenza della Corte costituzionale. In senso opposto il 20 maggio 1997 l'onorevole Vito di Forza Italia.

5 - Tipologia di fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura

La legislatura ha conosciuto un ricorso a forme diverse di ostruzionismo. Esaminiamone le caratteristiche tipologiche.

5.1 - Forme ostruzionistiche a carattere sistematico

Nel corso soprattutto della prima parte della legislatura (fine 1996-inizio 1997) il fenomeno, con il verificarsi di numerosi casi di mancanza del numero legale, con l'elevato numero di emendamenti presentati su molti provvedimenti, spesso solo in Aula e non anche in commissione, e di interventi in corso di discussione, si presentava con forme tali da non concernere prioritariamente il merito del provvedimento ma il complesso dei provvedimenti presentati dal Governo. Per le dimensioni del fenomeno, la caratteristica di concernere una pluralità ampia di provvedimenti e per la provenienza dello stesso, — espressione di gruppi parlamentari di notevoli dimensioni — sembra di poter parlare, in termini quantitativi, di forme ostruzionistiche aventi carattere sistematico, piuttosto che episodico. In altri termini, oltre alla sussistenza di intenti oppositivi, da parte dei diversi gruppi di opposizione, rispetto al merito di alcuni rilevanti aspetti della politica del complesso politico-istituzionale maggioranza parlamentare-Governo, che pure certamente sussistono, la continuità temporale delle vicende ha evidenziato atteggiamenti di contrarietà all'azione complessiva di Governo.

La Presidenza della Camera, il 12 marzo 1997, osservando la tendenza al sostanziale rovesciamento in Aula di posizioni che nell'esame in commissione avevano registrato l'unanimità in Commissione, lamentava l'«assoluta imprevedibilità dell'andamento dei lavori parlamentari» che tale fenomeno comportava.

Quali che siano le cause alla base dei fenomeni verificatisi nella presente legislatura, va tuttavia osservato che i dati generali sull'attività della Camera nell'attuale legislatura attestano che l'aumento di conflit-

tualità interna non è andato a scapito della produttività globale del Parlamento ⁽⁴⁰⁾. Rispetto alle legislature precedenti, si registra nella XIII legislatura, nei citati periodi, un incremento del numero di ore di seduta (1888 ore e 05 minuti contro le 1483 e 49' della XI e 1183 e 11' della XII), con un sensibile aumento delle interpellanze e delle interrogazioni a risposta orale svolte in Aula (rispettivamente il 47,7% e il 49,1% nella XIII contro il 18,6% e il 25,2% nell'XI e il 26,4% e il 27,7% nella XII) e con un rilevante incremento del numero delle votazioni nominali effettuate (12.731 nella XIII contro 5011 nell'XI e 3970 nella XII), effetto dell'aumento del numero di emendamenti presentati. Sebbene il numero di progetti di legge deliberati sia inferiore (304 nella XIII, contro 341 nella XI e 347 nella XII), tuttavia se si considera il numero di deleghe legislative e strumenti di delegificazione (oltretutto, in settori di particolare rilevanza ed estensione, come nel caso delle deleghe in materia fiscale contenute nel collegato alla finanziaria 1998 o delle riforme amministrative delle cosiddette leggi Bassanini) contenute nelle leggi approvate nella XIII legislatura, si può concludere come l'incidenza della mancanza del numero legale, come anche dell'ostruzionismo tramite emendamenti, non siano state tali da compromettere l'efficienza del procedimento legislativo della Camera.

Si può dire che tale carattere sistematico e quantitativamente rilevante delle vicende ostruzionistiche in precedenza analizzate sia connesso all'accentuazione delle contrapposizioni politiche in Parlamento eletto con il sistema elettorale prevalentemente maggioritario, del quale costituisca pertanto un naturale «modo oppositivo»? Ovvero che tali atteggiamenti costituiscono un modo necessitato di condurre azioni di opposizione nel quadro di un assetto regolamentare incentrato sul metodo della programmazione, e nel quale, anche a seguito delle modifiche introdotte a partire dagli anni '80, più limitati sono gli spazi nei quali, senza accedere a forme esasperate, l'opposizione possa far sentire il peso politico della propria azione e presenza ?

La risposta è ardua, anche perché troppo breve e «contemporaneo» è il periodo da analizzare.

I precedenti storici del Parlamento «proporzionale» mostrano come tanti e manifesti siano stati i casi di ostruzionismo. Sicuramente nel Parlamento «maggioritario», si assiste al manifestarsi di un «ostruzionismo delle opposizioni», ovvero un ostruzionismo di «molti», perché anche quando sia uno solo dei gruppi delle opposizioni a svolgere tali pratiche, la consistenza numerica di tali gruppi e i milioni di elettori rappresentati connotano tali vicende in modo diverso da gran parte

dell'«ostruzionismo delle minoranze», che era, frequentemente, un ostruzionismo «di pochi» proprio del Parlamento «proporzionale» (ad esempio quelli radicali degli anni '70 o della destra nel periodo dell'arco costituzionale o dell'estrema sinistra). Mentre nell'«ostruzionismo delle minoranze» si ha la testimonianza dell'esistenza di un gruppo e di una battaglia politica o la contestazione di un sistema politico da una posizione «estrema», tale da paralizzare l'attività di tutti gli altri gruppi (maggioranza e opposizioni), nel caso dell'ostruzionismo delle opposizioni tali tattiche, condotte con il supporto di grandi numeri (poco meno della metà del Parlamento in alcuni casi ostruzionistici della Camera della XIII legislatura) divengono strumenti di lotta politica tra la maggioranza e opposizione e modo espressivo sistematico della *vis* oppositiva.

Al manifestarsi di fenomeni ostruzionistici a carattere sistematico, in linea generale, contribuiscono cause politiche connesse alla modificazione di equilibri politici tradizionali, proprie dei periodi di transizione istituzionale, con l'avvento sulla scena politica di nuove formazioni non legate ad esperienze di militanza parlamentare prolungata nel tempo comune a gruppi ad esse contrapposte, ovvero di forze che dichiaratamente si propongono il conseguimento di azione politica volta a modificare la stessa struttura dello Stato ovvero di forze che hanno assunto ruoli diversi da quelli sostenuti in passato.

Tuttavia incidono su tale situazione, a nostro avviso, anche cause giuridiche rappresentate dal grado di adeguatezza dei regolamenti parlamentari a rispondere alle sollecitazioni che le tecniche ostruzionistiche legittimamente comportano in un determinato momento storico, al funzionamento ordinario del Parlamento. Si tratta, da un lato, di valutare la capacità dell'assetto regolamentare di dare o meno risposte a istanze di riconoscimento di *status* di opposizione che emergono in presenza di situazioni di forte contrapposizione politica propria del sistema maggioritario; dall'altro lato di valutare l'efficacia del punto di equilibrio che un regolamento parlamentare «scientemente» realizza in un dato momento storico tra esigenze di rappresentazione di istanze politiche, non importa se attraverso proposte emendative o interventi in discussione o attivazione di procedimenti incidentali o altro ancora, ed esigenze di funzionalità e di capacità decisionale del Parlamento. Qualora tra le forze politiche maturi la convinzione che tale punto di equilibrio vada modificato, è possibile, come del resto si è verificato con le modifiche al Regolamento della Camera, che si inneschino processi di modificazione dell'assetto regolamentare per dare risposte in positivo alle prime istanze e porre le basi per un incremento degli aspetti di funzionalità del Parlamento.

5.2 - *Gli ostruzionismi delle opposizioni. In particolare: diritti dei gruppi di opposizione che non ricorrono a forme ostruzionistiche*

Da un punto di vista soggettivo, dalla ricostruzione sopra effettuata, a conferma del dato politico acclarato nelle elezioni del 1996, emerge la testimonianza della sussistenza di diverse strategie di opposizione e di ostruzione parlamentare, da parte di diverse opposizioni, a conferma del carattere di bipolarismo imperfetto che connota il sistema politico italiano dopo la riforma del sistema elettorale del 1993.

La divisione in una pluralità di opposizioni tra i gruppi collegati nel Polo per le libertà da un lato, e il gruppo della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, dall'altra è confermata dai seguenti dati: in sei circostanze l'ostruzionismo è stato condotto solo dal gruppo della Lega Nord ⁽⁴¹⁾, mentre in un caso l'ostruzionismo è stato condotto solo da gruppi appartenenti al Polo per le libertà ⁽⁴²⁾; soltanto in quattro casi ⁽⁴³⁾, vi è stata ostruzione da parte di tutte le forze di opposizione. Tale dato è confermato anche dall'attivazione dell'esame in Aula dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge: in sei casi l'attivazione era della Lega Nord, in tre di Forza Italia, in un caso ciascuno del CCD-CDU e di Alleanza nazionale e in tre congiuntamente da tutti od alcuni di tali gruppi ⁽⁴⁴⁾.

Vanno poi ricordati alcuni casi specifici nei quali forme avanzate di dissenso sul merito sono state sostenute da componenti politiche della maggioranza, con forme che, per le modalità scelte, possono essere considerate ostruzionistiche: si ricorda, nel luglio del 1997, la presentazione di un elevato numero di emendamenti da parte dei deputati del gruppo Misto, componenti de La Rete e dei Verdi, relativamente all'A.C. n. 3647 relativo alla riforma dell'articolo 513 c.p.p. (1.165 in totale), successivamente ritirati in Aula, per consentire la votazione di alcuni soltanto di essi; oppure il 3 dicembre 1997 l'opposizione di Rifondazione comunista all'A.C. n. 830 *Abrogazione della XIII disposizione transitoria della Costituzione*, con l'iscrizione nella discussione sull'articolo unico, dopo che l'Aula respingeva una proposta di inversione dell'ordine del giorno, di sette deputati di tale gruppo (a fronte di uno ciascuno degli altri gruppi), in ragione di quaranta minuti di tempo ciascuno, tanto da occupare l'intera seduta (dalle 16,25 alle 21,45).

Il caso più particolare è quello di vero e proprio «ostruzionismo individuale», dal punto di vista della consistenza parlamentare, condotto dall'on. Malavenda. L'on. Malavenda, eletta con il sistema proporzionale nella lista di Rifondazione comunista, ma iscritta al gruppo Misto sen-

za appartenere ad una delle componenti di tale gruppo autorizzate dalla Presidenza ai sensi dell'articolo 14, comma quinto, è l'unica rappresentante alla Camera del movimento politico dei *Cobas per l'autorganizzazione* (45). Al 3 aprile 1998 tale deputata risultava aver presentato, a propria esclusiva firma, un totale di 65.096 emendamenti, 50.600 dei quali, nel gennaio 1998, al disegno di legge costituzionale 3931 *Bicamerale*, 12.654 all'A.C. n. 4354 *collegato alla finanziaria 1998* nel dicembre 1997, e 1.842 all'A.C. n. 3468 *Occupazione*, nel maggio-giugno 1997 (più altri 1.500 emendamenti circa dichiarati irricevibili il 3 giugno in quanto presentati dopo il contingentamento dei tempi di esame degli articoli).

Tattiche differenziate di opposizione pongono il problema dell'eventuale lesione dei diritti delle opposizioni che non ricorrono all'ostruzionismo, quando una sola componente politica ricorra a tale tattica. Tale questione è stata sollevata diverse volte nel corso della legislatura. Il profilo fondamentale che tale tema implica è quello degli effetti negativi che sul confronto parlamentare sul merito dei provvedimenti condotto in rapporto dialettico tra maggioranza e opposizioni, l'ostruzionismo di un solo gruppo può determinare: ciò può avvenire per l'innescò di meccanismi, quali la posizione della questione di fiducia, tali da precludere il confronto sul merito e, in ipotesi, impedire anche, per specifico intento tattico, il formarsi di intese, su specifici punti, tra maggioranza e alcuna parte delle opposizioni.

Sul punto si ricordano diversi interventi (ad esempio il 29 ottobre 1996 e il 17 marzo 1997, da parte dell'on. Vito di Forza Italia) incentrati sul profilo della possibilità di reazione istituzionale, di maggioranza e della Presidenza della Camera, contro l'abuso nel ricorso all'ostruzionismo, a fronte dell'assenza di analogo potere sanzionatorio nei confronti dell'abuso del Governo nel ricorso alla questione di fiducia, determinandosi in questo caso «mero appiattimento, semplice assuefazione e pratiche derogatorie in violazione del Regolamento».

Analogamente il 14 maggio 1997, nell'esame dell'A.C. 3637 *Afflusso di profughi dall'Albania*, sul quale poi era posta la fiducia, alcuni interventi (degli onorevoli Vito di Forza Italia e Gasparri di Alleanza nazionale), dopo aver sottolineato la necessità di un confronto sul merito con il Ministro dell'interno, auspicavano il ricorso del Governo, dinanzi all'ostruzionismo della Lega, non condiviso da tali gruppi, non alla fiducia, bensì a strumenti quali la seduta-fiume o la presentazione di emendamenti preclusivi, onde salvaguardare il confronto sul merito.

Nel senso di salvaguardare i diritti di tutti le parti politiche, e quindi, anche delle opposizioni che non ricorrono all'ostruzionismo, va il

nuovo articolo 85-*bis* del Regolamento che per le situazioni di necessità di procedere a votazioni riassuntive o per principi salvaguarda il diritto di tutti i presentatori di emendamenti di far porre in votazione un numero predeterminato di questi, predisponendo così un ulteriore strumento di superamento dei momenti di crisi dei rapporti parlamentari.

5.3 - Altri caratteri tipologici dell'ostruzionismo: ostruzionismo «intransigente» e tattico

Da un punto di vista oggettivo le forme ostruzionistiche possono essere differenziate, alla luce delle dichiarazioni espresse e dei comportamenti parlamentari conseguenti, a seconda che tali atteggiamenti dopo essere stato annunciati ed iniziati si siano manifestati sino al termine del procedimento parlamentare interessato, o sino all'attivazione del meccanismo istituzionale volto a superarlo (la posizione della questione di fiducia, ad esempio) rispetto ai casi in cui questi si siano interrotti, consentendo di terminare ordinariamente l'esame di un provvedimento. Nel primo caso si può parlare di ostruzionismo intransigente e nel secondo di ostruzionismo tattico, dal quale i titolari recedono ritenendo raggiunto il conseguimento di alcun obiettivo. Battaglie ostruzionistiche estreme sono state quelle, ad esempio, relative alla seduta-fiume dell'atto n. 4297 nel novembre 1997 o avverso l'atto n. 1857 nel luglio 1996, laddove l'intento oppositivo era manifestato, con il massimo risalto, contro una scelta fondamentale della politica economica del Governo.

Si è visto in precedenza come su poco meno di settanta provvedimenti (su circa trecento progetti di legge deliberati nella legislatura) siano stati presentati più di cento emendamenti: a prescindere dal fatto che alcuni di essi presentavano un oggettivo grado di complessità, per molti di essi vi è stato un «effetto annuncio» non seguito poi dallo sviluppo di pratiche ostruzionistiche in Aula.

In altre situazioni si è in presenza di forme di ostruzionismo tattico, dove l'abbandono dell'ostruzionismo avviene a seguito di intese con il Governo sul merito del provvedimento. È questo il caso dell'esame dell'A.C. 3240 *Immigrazione*, per il quale il Governo, in presenza di un numero elevato di votazioni accoglieva istanze di rinvio ad altra sede dell'esame delle norme sul voto agli immigrati, formulate dai gruppi del Polo per le libertà⁽⁴⁶⁾, oppure della vicenda dell'A.C. 2946 *Autotrasporto* nel febbraio 1997. Il caso di maggiore rilevanza è stato quello del 17 marzo 1998 (A.C. 3194 *Fondazioni bancarie*), con dichiarazioni manifeste⁽⁴⁷⁾ circa incontri tra esponenti dell'opposizione e il Governo

per l'esame di alcune proposte di modifica del testo; in tale occasione, dopo reiterate mancanze del numero legale per l'assenza del voto delle opposizioni espressamente connesse all'accoglimento di alcune proposte di modifica, si registrava un intervento di regolazione dell'andamento dei lavori da parte della Presidenza, che, riferendosi al problema di funzionamento dell'Assemblea «che rientra nei compiti del Presidente cercare di risolvere», chiedeva al Governo, che non aveva obiezioni al riguardo, di valutare con attenzione le questioni poste e invitava l'opposizione a valutare l'opportunità di approvare un'inversione dell'ordine del giorno, per consentire un approfondimento dei problemi. Il felice esito dell'iter del provvedimento conseguiva all'accoglimento di alcune proposte dell'opposizione, con il loro voto su emendamenti della Commissione.

È interessante osservare come nella sensibilità dei gruppi tali situazioni sono avvertite nei loro tratti distintivi come diverse da quelle di contrapposizione frontale proprie dell'ostruzionismo intransigente. Si ricorderà come a fronte delle osservazioni del presidente del gruppo di Forza Italia onorevole Pisanu sulla possibilità che un atteggiamento di ragionevolezza da parte del Governo verso alcune delle proposte dell'opposizione potesse «sbloccare l'iter del provvedimento, pur non dandoci soddisfazione ampia», il Presidente del gruppo dei Democratici di sinistra on. Mussi parlasse di «ostruzionismo consociativo» affermando che «si fa ostruzionismo finché non vi è la possibilità di mettersi d'accordo». L'onorevole Armaroli di Alleanza Nazionale negava trattarsi di «democrazia consociativa» ritenendo che l'ostruzionismo in alcuni casi sia non soltanto legittimo ma doveroso, come nei casi «di macroscopica violazione della Costituzione o del Regolamento della Camera o a quelli in cui un provvedimento sia intrinsecamente contrario all'ordinamento liberal-democratico, come lo sono talune norme del provvedimento in esame». Sempre l'11 marzo 1998, l'onorevole Guerra (Democratici di sinistra) l'11 marzo 1998 definiva il meccanismo dell'astensione dal voto come strumento di contrattazione del merito dei provvedimenti e non come strumento di protesta.

6 - Le recenti modifiche regolamentari in rapporto alle tecniche ostruzionistiche

Tradizionalmente le esperienze ostruzionistiche comportano la presa d'atto dell'adeguatezza o meno dei regolamenti parlamentari a fronteggiare tali situazioni e, di regola, quando l'ostruzionismo abbia dimostrato lacune tecniche degli stessi o la non compatibilità delle loro

impostazioni fondanti, determinano l'innescò di processi di modifica regolamentare.

Il 1° agosto 1996, il 24 settembre e il 4 novembre 1997 sono state apportate rilevanti modifiche al Regolamento della Camera. Il processo di modifica del Regolamento trae origine dalla consapevolezza, comune tra i gruppi parlamentari, circa l'inidoneità del Regolamento della Camera ad adeguarsi alla nuova struttura dei rapporti politico-istituzionali conseguenti all'adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e la necessità di dare una serie di risposte procedurali più adeguate, sotto molteplici profili, alle funzioni del Parlamento. Tra questi sono senz'altri compresi lo svolgimento di un'adeguata istruttoria legislativa nell'esame in commissione, la certezza dei tempi di decisione, nel quadro della programmazione complessiva dei lavori sia delle commissioni che dell'Aula, l'incremento della qualità della legislazione e del lavoro svolto dal Parlamento.

Le modifiche regolamentari si collegano alle esperienze ostruzionistiche della prima parte della legislatura, a nostro avviso, in duplice direzione. Da un lato, esse costituiscono il tentativo istituzionale di dare parziale soluzione a tali esperienze, laddove si siano manifestate disfunzioni, prevedendo che l'esercizio della funzione di opposizione, godendo, per la prima volta, di uno *status* riconosciuto, possa svolgersi secondo modalità aventi maggiore valenza propositiva: si citeranno, ad esempio, l'inserimento nel programma di una quota di tempi o degli argomenti proposti dai gruppi di opposizione, ovvero la possibile partecipazione rilevante alla maggioranza che approva non più all'unanimità ma con i tre quarti il programma o, ancora, la presentazione di testi alternativi da parte dei relatori di minoranza da porre in votazione con precedenza rispetto agli emendamenti.

Dall'altro lato esse, agendo come contrappeso istituzionale a tale assetto e al riconoscimento di una serie di poteri specifici alle opposizioni, intervengono su alcuni istituti che avevano dimostrato particolare sofferenza nella prima parte della legislatura, modificandoli nel senso di temperare la valenza ostruzionistica con le esigenze di funzionalità della Camera.

Esaminiamo specificamente alcuni istituti modificati il 24 settembre 1997, alla luce del loro precedente uso ostruzionistico.

a) Per quanto attiene la programmazione dei lavori, mentre in precedenza la possibilità di applicare il contingentamento dipendeva in primo luogo dal tipo di procedimento, essendo escluso per una serie di atti (ad esempio le deliberazioni di insindacabilità) e poi dall'andamento dei

lavori (nella fase di discussione generale qualora vi fosse richiesta di ampliamento di questa; nella fase dell'esame degli articoli quando la discussione, non conclusa in un calendario, fosse stata iscritta in un calendario successivo) il nuovo articolo 24, comma 7 introduce il contingentamento generalizzato per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario dei lavori (progetti di legge e non), e per le diverse fasi di esame (discussione generale ed esame articoli sino al voto finale); per la fase successiva alla discussione generale di progetti di legge costituzionale e di progetti di legge vertenti prevalentemente sui diritti di rilevanza costituzionale di cui all'articolo 49, comma 1, nonchè (su richiesta di un gruppo parlamentare) per i progetti riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica su diritti della prima parte della Costituzione, in mancanza di unanimità della Conferenza dei presidenti di gruppo, il contingentamento è disposto secondo il sistema del precedente testo dell'articolo 24.

Tale modifica è estremamente rilevante, in quanto il contingentamento dei tempi generalizzato su ogni argomento iscritto in calendario e determinato già in sede di approvazione del calendario individua i tempi per giungere alla deliberazione di ciascun provvedimento e quindi per l'attuazione dell'intero calendario. Ogni fase ed ogni tipo di intervento in discussione è contemplata nel contingentamento: è previsto un tempo per gli interventi a titolo personale, per i richiami al Regolamento e per le operazioni materiali di voto.

Questione di particolare rilevanza è la possibilità di applicare ai disegni di legge di conversione di decreti-legge il contingentamento: la Presidenza, in una lettera del 10 marzo inviata ai presidenti dei gruppi parlamentari e ribadita in una lettera inviata al Presidente del gruppo di Forza Italia on. Pisanu il 18 marzo 1998, comunicava la decisione, viste anche le obiezioni politiche manifestate al riguardo nella Giunta per il regolamento, di non adottare ancora il contingentamento dei tempi, nonostante la conclusione della fase transitoria, sospendendo l'applicazione dell'articolo 154. Esame dei problemi connessi all'applicazione di tale norma, segnatamente del pericolo che il contingentamento dei decreti possa risolversi in un ulteriore incentivo all'uso della decretazione d'urgenza in luogo del procedimento legislativo ordinario, si svolgeva nelle Giunte per il Regolamento del 2, 18 e 19 febbraio 1998 e, congiuntamente con il Comitato per la legislazione, il 19 marzo 1998.

b) Circa le questioni incidentali la modifica dell'articolo 40 comporta che la questione pregiudiziale e la sospensiva non possano più essere

discusse e votate durante la discussione generale, quando siano presentate durante tale fase; sono discusse e votate prima di essa, se preannunciate nella Conferenza dei presidenti di gruppo contestualmente alla stesura del calendario; altrimenti ciò avviene dopo la fine di tale fase. Ciò implica che la fissazione di sedute non destinata a votazione per lo svolgimento di discussioni generali non possa più essere vanificata dall'attivazione di tali strumenti.

Altra modifica riguardante le questioni incidentali è stata la soppressione dell'ordine del giorno di non passaggio agli articoli, con l'abrogazione dell'articolo 84.

c) Alcune delle modifiche introdotte in tema di votazione degli emendamenti si connettono direttamente allo sviluppo di interpretazioni estensive del Regolamento assunte dalla Presidenza nel corso della legislatura e dimostrate necessarie per assicurare il buon funzionamento dell'istituzione parlamentare. Qui, più che altrove, le norme sono state concepite sia come strumento di gestione di pratiche ostruzionistiche o comunque di grande utilizzazione del potere emendativo, sia come strumento di razionalizzazione dell'esame in Assemblea e di incremento dello svolgimento istruttorio in commissione.

Il nuovo articolo 85-*bis* introduce un meccanismo di equilibrio tra esigenze di riduzione del numero di votazioni, di garanzia dell'esame da parte dell'Aula degli emendamenti rilevanti e di fissazione dei poteri presidenziali di procedere a votazioni per principi o riassuntive. Quando il Presidente proceda a tali votazioni, i gruppi possono segnalare preventivamente gli emendamenti da porre comunque in votazione: la norma predetermina di fatto il numero delle votazioni da effettuare, stabilendo che il numero di emendamenti da segnalare sia rapportato alla consistenza numerica dei gruppi (in proporzione di un decimo del numero di deputati del gruppo per ciascun articolo o di un quinto per i disegni di legge di conversione) e garantisce, in contropartita, l'esame dell'Aula sulle questioni ritenute di maggiore rilevanza dai gruppi presentatori di emendamenti. Tale norma, a tutela delle opposizioni che presentano numeri consistenti di emendamenti, si unisce all'altra del comma 1-*bis* dell'articolo 87 circa la votazione, su richiesta del relatore di minoranza, dei testi alternativi, come emendamenti interamente sostitutivi di ciascun articolo, con priorità rispetto agli altri emendamenti, eccezion fatta per quelli interamente soppressivi. Circa i poteri di ordinamento delle votazioni propri del Presidente della Camera la norma rinvia al comma 8 dell'articolo 85, codificando per la prima volta nel Regolamento le votazioni per principi, dopo il grande sviluppo conosciuto proprio nella legi-

slatura corrente; sono poi citate le votazioni riassuntive, sempre con riferimento all'ultimo comma dell'articolo 85, con formula ellittica che comprende senz'altro le tradizionali votazioni di serie a scalare ma che, a nostro avviso, non può non comprendere anche forme di mantenimento del testo, tradizionalmente fondate sull'ultimo periodo del comma 8 dell'articolo 85. Nella prima applicazione di tale norma, l'11 marzo 1998 (A.C. 3194 *Fondazioni bancarie*), dopo i testi alternativi e gli emendamenti segnalati erano effettuate votazioni per principi, laddove individuati in pluralità di emendamenti, e votazioni riassuntive ponendo in votazione il contenuto di commi degli articoli. D'altronde che le votazioni riassuntive possano comprendere anche la messa in votazione di parti del testo, disarticolato per concetti normativi omogenei (unità comma o lettere o periodi), si ricava dallo spirito della norma che ha lo scopo di far votare un numero determinato di emendamenti: se per ipotesi le segnalazioni vertessero su emendamenti formali, che non sarebbero comunque posti in votazione, o su serie a scalare, per le quali si effettuerebbero, secondo le norme vigenti, votazioni limitate, si verificherebbe l'incongruenza di porre comunque in votazione emendamenti normalmente non posti in votazione e poi di dover votare tutti gli altri emendamenti, qualora non siano individuabili principi o serie a scalare, vanificando così lo spirito della norma. Va segnalato che il comma 4 dell'articolo 85-*bis*, forse con formulazione non particolarmente felice, dal momento che cita la norma senza «osare» denominare l'istituto, esclude per i progetti di legge costituzionali e per i progetti riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica ai sensi dell'ultimo periodo del comma 12 dell'articolo 24, la possibilità di modificare l'ordine delle votazioni ai sensi dell'articolo 85, comma 8, ultimo periodo. Per questi, dunque, non è possibile alcuna forma di mantenimento del testo, anche se non sembrano potersi escludere la segnalazione di emendamenti da porre comunque in votazione, le votazioni per principi e quelle riassuntive, almeno per le serie a scalare.

Rilevanti modifiche sono state introdotte dall'articolo 86. Tre sono le regole nuove per la presentazione di emendamenti in Assemblea (comma 1).

Innanzitutto, pur continuando ad essere ammessa la presentazione di emendamenti «nuovi» rispetto a quelli già presentati in commissione, è stato introdotto il limite della pertinenza con gli argomenti contenuti nel testo o negli emendamenti ammissibili presentati in commissione. In sostanza si tratta del divieto non di emendamenti nuovi ma di nuove materie non deliberate in commissione. È importante osservare che tale

limite (comma 5) si applica anche alla Commissione e al Governo, che pure mantengono il termine speciale di presentazione (fino all'inizio della votazione dell'articolo). Tali norme sono senz'altro volte a preservare il ruolo dell'accertamento istruttorio in commissione e ad arginare fenomeni preoccupanti di inserzione in Aula di materie estranee, eventualmente mai esaminate dalla Commissione o estranee rispetto al contesto logico-normativo del testo in esame.

In secondo luogo, diversamente dal passato, ma come già accadeva per i disegni di legge collegati, non sono ripresentabili in Assemblea gli emendamenti dichiarati inammissibili in commissione.

In terzo luogo è stato modificato il termine di presentazione degli emendamenti: non più entro il giorno precedente la seduta di discussione dei singoli articoli cui gli emendamenti si riferiscono, ma entro il giorno precedente la seduta nella quale ha inizio la discussione degli articoli, unitariamente considerata. Ciò impedisce la presentazione di ulteriori emendamenti ad articoli non ancora esaminati una volta che sia però iniziata la fase di discussione degli emendamenti.

A tutela delle opposizioni è la nuova norma (comma 5) della possibilità del relatore di minoranza di presentare un subemendamento riferito a ciascun emendamento di Commissione e Governo.

Anche per il ritiro di emendamenti in Aula l'articolo 86, comma 8, fermo restando il limite di cinque minuti per motivare il ritiro, nell'ambito del contingentamento, precisa che esso può essere fatto proprio solo da venti deputati o da un presidente di gruppo: la norma, che è finalizzata ad accrescere il controllo dei gruppi sulle decisioni di gestione dei lavori d'Aula, rileva perchè impedisce al singolo deputato, che può essere svincolato o dissenziente da indirizzi del gruppo di appartenenza, di assumere decisioni incidenti sul numero di votazioni da svolgere; inoltre il deputato singolo presentatore ha l'onere di rimanere in Aula, per evitare una dichiarazione di rinuncia, non potendo altri singoli deputati farli propri.

Il quadro complessivo che emerge è quello di una modifica della disciplina che fornisce risposte a fronte dei fenomeni di ipertrofia dell'esercizio del diritto di emendamento finalizzate a garantire le esigenze di funzionamento senza sacrificare le esigenze di accesso delle questioni rilevanti alla deliberazione dell'Aula, con attenzione anche al tema dei meccanismi incidenti sui profili qualitativi della legislazione.

d) La modifica dell'articolo 96-*bis* ha soppresso il sistema di esame da parte della Commissione affari costituzionali dei presupposti di necessità ed urgenza, con conseguente rimessione della deliberazione all'Aula. Il

nuovo comma 3 prevede invece che entro cinque giorni dall'annuncio della presentazione (o della trasmissione dal Senato) del relativo disegno di legge possa essere presentata, firmata da un presidente di gruppo o venti deputati, una questione pregiudiziale relativa al contenuto, da porre all'ordine del giorno entro sette giorni dall'annuncio. Si è dunque evitato di mantenere un procedimento autonomo, come in precedenza, per ricorrere al generale strumento della questione pregiudiziale con termini specifici di presentazione. Il primo caso di applicazione della norma si verificava con l'esame di due questioni pregiudiziali il 23 febbraio 1998, per l'A.C. 4560 (D.L. n. 457 del 1997 *Trasporti*).

Note

(¹) Vi era l'esposizione da parte di deputati della Lega Nord di uno striscione recante la scritta «secessione».

(²) Si ricordano: interventi sulla rottura dei microfoni; sulla sporcizia dell'aula; un intervento in dialetto piemontese da parte dell'on. Borghezio; richiesta della presenza dei segretari di presidenza; lamentela sulla mancanza della caraffa dell'acqua per gli oratori; interventi sulla copertura del campo magnetico dei telefoni cellulari.

(³) Dopo nove ore di discussione generale erano respinti 3 ordini del giorno di non passaggio agli articoli (della Lega) e una pregiudiziale di merito (on. Buontempo).

(⁴) Per effetto del contingentamento al gruppo della Lega erano riservati 49 minuti e al dissenso 30 minuti complessivi.

(⁵) L'11 novembre 1996, dopo la contestazione sul numero di deleghe legislative contenute nel provvedimento collegato e sulla ritenuta assenza di principi e criteri direttivi, e la richiesta — non accolta — di espungere dal testo le deleghe per la riforma fiscale, il leader dell'opposizione del Polo, on. Berlusconi, lamentando l'impossibilità dell'opposizione di esercitare il diritto-dovere di controllo dell'azione del Governo, annunciava di non partecipare alla votazione della finanziaria da parte dei deputati di Forza Italia, Alleanza nazionale, CCD, e Misto-CDU. Analogo comportamento era tenuto dalla Lega Nord.

(⁶) Dapprima intervenivano solo i deputati della Lega e poi anche quelli di Forza Italia e Misto-CDU, dopo una decisione della Presidenza di accordare trenta secondi agli oratori successivi al primo che aveva avuto un minuto.

(⁷) Sui tre provvedimenti erano stati presentati, in Assemblea, rispettivamente: 495 emendamenti sull'A.C. 3181, 1.616 sull'A.C. 3125 e 134 sull'A.C. 2946.

(⁸) Proposta del Presidente del gruppo della Sinistra Democratica, onorevole Mussi.

(⁹) In sede di dichiarazioni di voto finale l'on. Rizzi della Lega rivendicava al proprio gruppo di aver costretto il Governo «per la ventiduesima volta» a porre la questione di fiducia su un proprio atto.

(¹⁰) La Presidenza aveva preannunciato, sulla base degli indirizzi emersi nella Conferenza dei capigruppo del 16 ottobre, come fossero stati iscritti all'ordine del giorno documenti la cui trattazione era agevole, sulla base degli esiti del lavoro della Giunta.

(¹¹) A maggioranze trasversali Ulivo-Alleanza Nazionale e Forza Italia si riferivano esplicitamente gli interventi dei deputati della Lega.

(¹²) Il Ministro per i rapporti con il Parlamento Bogi parlava di ostruzionismo «onestamente inatteso rispetto alle conversazioni che c'erano state».

(¹³) Si ricordano, ad esempio, i 123 ordini del giorno sull'A.C. n. 3955 Interventi post-terremoto; i 118 sull'A.C. n. 2941 Interventi post-terremoto; i 104 sull'A.C. n. 2946 autotrasporto e i 74 su A.C. n. 1857 finanza pubblica.

(¹⁴) Il 18 giugno 1996 per l'A.C. 1039 D.L. 267/1996 *tossicodipendenze*, attivato su richiesta del CCD-CDU.

(¹⁵) Il 4 per l'A.C. 1081 D.L. n. 280/1996 *settore sanitario*, impugnazione di Forza Italia; il 9 per l'A.C. 1526 D.L. n. 321/1996 *attività produttive*, parere non espresso; il 10 per l'A.C. 1667 D.L. n. 270/1996 *modifica al codice della strada*, impugnazione di Forza Italia; il 24 per gli atti n. 1415 D.L. n. 311/1996 *interventi per Venezia e Pisa*, impugnazione di A.N., n. 1706 D.L. n. 341/1996 *trattamento economico forze armate*, parere non espresso e n. 1857 D.L. n. 323/1996 *risanamento finanza pubblica*, impugnazione di Forza Italia ed A.N.

(¹⁶) Il 17 per l'A.C. 1964 D.L. n. 386/1996 *interventi in agricoltura*, parere non espresso, e per l'A.C. 2018 D.L. n. 393/1996 *interventi protezione civile*, parere non espresso; il 19 per l'A.C. 2147 D.L. n. 408/1996 *Venezia e Pisa*, impugnazione di Forza Italia; il 24 per l'A.C. 2152 D.L. n. 412/1996 *materia sociale ed umanitaria*, impugnazione della Lega, sul quale il 26 mancava il numero legale e il voto avveniva il 1° ottobre.

(¹⁷) Il 22 per l'A.C. 2298 D.L. n. 497/1996 *Banco di Napoli*, impugnazione della Lega e il 24 per l'A.C. 2278 D.L. n. 486/1996 *Bagnoli*, impugnazione della Lega.

(¹⁸) Il 26 per l'A.C. 2614 D.L. n. 504/1996 *liquidazione EFIM*, parere non espresso e il 26 per l'A.C. 2599 D.L. n. 512/1996 *vigili del fuoco*, parere non espresso.

(¹⁹) Il 10 per l'A.C. 2811 D.L. n. 552/1996 *settore agricolo*, impugnazione della Lega; il 20 per l'A.C. 2731 D.L. n. 536/1996 *spesa farmaceutica*, parere non espresso e il 21 per l'A.C. 2851 D.L. n. 542/1996 *differimento termini in materia economica e sociale*, impugnazione della Lega.

(²⁰) Il 16 per l'A.C. 2751 D.L. n. 599/1996 *finanziamento enti locali*, impugnazione di Forza Italia, A.N. e Lega; il 29 per l'A.C. 2932 D.L. n. 643/1996 *controversie post-terremoto*, impugnazione di A.N.

(²¹) Il 19 per l'A.C. 3215 D.L. n. 670/1996 *proroga termini*, impugnazione di Lega e A.N., con dichiarazioni in dissenso.

(²²) Il 4 per l'A.C. 3131 D.L. n. 11/1997 *settore lattiero-caseario*, impugnazione della Lega.

(²³) La Giunta delle autorizzazioni a procedere proponeva di dichiarare che i fatti relativi ad un procedimento penale a carico dell'on. Sgarbi non concernessero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, ex articolo 68, primo comma, Cost. (Doc. IV-ter, n. 37-A).

(²⁴) L'11 dicembre l'on. Rivolta dichiarava di rinunciare a votare, pur essendo sempre presente in Aula, fino a quando il numero legale non fosse garantito dalla maggioranza; il 22 gennaio la Presidenza computava cinque deputati che avevano dichiarato l'astensione dalla votazione tra i presenti, anche se nel caso di specie ciò non impediva la mancanza del numero legale.

(²⁵) Nella seduta del 12 marzo l'on. Ballaman poneva il problema, riferendosi all'interpretazione presidenziale, della necessità di conteggiare unitariamente tutti i presenti, non potendosi sommare i voti dei votanti (risultanti dal sistema elettronico) al numero dei non votanti presenti (constatati *de visu*).

(²⁶) Ad esempio il 19 febbraio 1997 sull'A.C. n. 2946.

(²⁷) Il 6 dicembre 1995. L'on. Armaroli definiva l'ostruzionismo pratica «vincente solo se si radica nella coscienza della gente» e affermava come «le false dichiarazioni in dissenso creino un'opacità e non rendano chiare le cose in Assemblea».

(²⁸) In quest'ultima circostanza la questione della titolarità della proposta era sollevata dall'onorevole Vito.

(²⁹) Il 30 luglio per l'A.C. 1857 (D.L. n. 323/1996 - *Risanamento finanza pubblica*); il 22 ottobre per l'A.C. n. 2298 (D.L. n. 497/1996 - *Banco di Napoli*) e il 29 ottobre per l'A.C. 2278 (D.L. n. 486/1996 - *Bagnoli e Sesto S. Giovanni*).

(³⁰) Il 24 febbraio per l'A.C. 3181 (D.L. n. 669/1996 *Manovra integrativa per il 1997*); il 26 febbraio per l'A.C. 2946 (D.L. n. 1/1997 *Autotrasporto*); il 17 marzo per l'A.C. 3131 (D.L. n. 11/1997 *Settore lattiero-caseario*); il 16 aprile per il

d.d.l A.C. 2564 *Snellimento attività amministrativa*; il 5 maggio per l'A.C. 3489 (D.L. n. 79/1997 *Riequilibrio finanza pubblica*); il 14 maggio per l'A.C. 3637 (D.L. n. 60/1997 *Afflusso profughi albanesi*); il 20 maggio per l'A.C. 3677 (D.L. n. 67/1997 *Occupazione*).

⁽³¹⁾ Il 30 ottobre 1997 per il d.d.l A.C. 4179 *Rottamazione*; il 5 novembre per l'A.C. 4245 *Sicilcassa* (D.L. n. 292/1997); il 24 novembre per l'A.C. 4297 (D.L. n. 328/1997 - *Disposizioni tributarie urgenti*).

⁽³²⁾ Il 21 gennaio per l'A.C. n. 4454 (D.L. n. 411/1997 *Quote latte*).

⁽³³⁾ Nella XIII legislatura tale regime è stato utilizzato per importanti provvedimenti, quali l'Atto n. 1857 (D.L. n. 323/1996) per il *risanamento della finanza pubblica* nel luglio 1996; per i DD.LL. nn. 505 (*personale militare*), 508 (*lavoro*) e 538 del 1996 (*previdenza*), poi confluiti nel *collegato alla finanziaria* A.C. 2372 (legge n. 662/1996); per le c.d. *leggi Bassanini* n. 59 di riforma della P.A. (Atto n. 2699 nel gennaio 1997) e 127 del 1997 per lo *snellimento dell'attività amministrativa* (Atto n. 2564) e Atto n. 4229 di modifica ed integrazioni alle suddette (ora al Senato); l'Atto n. 2732 di *riforma del bilancio* (legge n. 94/1997); l'Atto n. 3181 (D.L. n. 669/1996) (legge n. 30/1997) *completamento della manovre finanziaria per il 1997*; l'Atto n. 3489 (D.L. n. 79/1997 - Legge n. 140/1997) per il riequilibrio della finanza pubblica, nel maggio 1997; il *collegato 1998* (Atto n. 4354 - Legge n. 449/1997); l'Atto n. 4297 (D.L. n. 328/1997 *Disposizioni tributarie urgenti* - Legge n. 410/1997); l'atto n. 4230 delega al Governo per la *razionalizzazione del SSN*; l'atto n. 4231 *Attività produttive*.

⁽³⁴⁾ Nella XIII legislatura dodici leggi contengono 58 disposizioni di delega, escluse le disposizioni integrative e correttive; alcune leggi, come la n. 59/1997 presentano un ambito di delegazione estremamente vasto, come il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni.

⁽³⁵⁾ La Presidenza della Camera ricordava che tale questione, in assenza di condizioni o limiti alla posizione della questione di fiducia nella legge n. 400 del 1988, concerne altro potere dello Stato su cui il Parlamento non può intervenire.

⁽³⁶⁾ Il 29 novembre 1997, alla fine della seduta-fiume relativa all'A.C. n. 4297 (IVA) il Presidente del gruppo Popolari e Democratici-l'Ulivo onorevole Mattarella, esprimeva rispetto per l'ostruzionismo condotto su un tema importante, diversamente dalle tante circostanze in cui, su temi di minor rilievo, si era ricorso a logiche di ritardo. Il Presidente del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, onorevole Mussi, ricordando come «la fiducia è uno strumento costituzionale e l'ostruzionismo è uno strumento regolamentare: non c'è questione di legittimità», osservava come l'abuso e la banalizzazione di questi strumenti siano lesivi per il Parlamento.

⁽³⁷⁾ Nel resoconto stenografico della seduta risulta l'intervento del Presidente del gruppo di Forza Italia on. Pisanu che leggeva all'Aula una nota d'agenzia, nella quale l'onorevole Prodi affermava di ritenere che le dichiarazioni rese dall'on. Fini di preannuncio di un'opposizione frontale sulla finanziaria, costituissero «una dichiarazione del tutto incomprensibile», attribuendo all'opposizione di

aver «fatto sabotaggio continuamente con una tecnica veramente scientifica». Riferendosi al fatto che la dichiarazione interveniva quando nella Conferenza dei presidenti di gruppo si erano individuati di comune intesa una serie di decreti-legge da esaminare in Aula, il Presidente del gruppo di A. N. onorevole Tatarella attribuiva a Prodi l'utilizzazione di un linguaggio polemico per suscitare la reazione dell'opposizione e creare l'unità nella maggioranza, e ribadiva l'obiettivo di «essere coerenti e corretti e ricostruire il clima di civile confronto fra due forze alternative» in un «clima di comune fiducia nel Parlamento come luogo della discussione e della decisione».

(³⁸) Si veda la Giunta del Regolamento dell'11 dicembre 1996 in tema di ammissibilità di emendamenti estranei ai progetti di legge.

(³⁹) Sedute del 23 e 25 marzo 1993.

(⁴⁰) Fonte: Servizio Assemblea - Dati sull'attività della Camera nella XIII legislatura (9 maggio 1996-3 aprile 1998).

(⁴¹) Il 31 luglio 1996 per l'A.C. n. 1857 *Finanza pubblica*; il 2 agosto 1996 per l'A.C. n. 2050 *Istituzione della bicamerale per le riforme costituzionali*; il 22 ottobre 1996 per l'A.C. n. 2298 *Risanamento del Banco di Napoli*; il 29 ottobre 1996 per l'A.C. n. 2278 *Bagnoli*; il 14 maggio 1997 per l'A.C. 3637 *Profughi dall'Albania*; il 28 ottobre 1997 per l'A.C. 3240 *Immigrazione*.

(⁴²) Nella seduta-fiume del 26-28 febbraio 1997 relativa agli atti nn. 3181 e 2946.

(⁴³) Il 22 ottobre 1997 per l'esame del documento *IV-ter*, n. 10/A di insindacabilità, del 26-29 novembre 1997 per l'A.C. n. 4297 (*IVA*), del 22-23 gennaio 1998 per l'A.C. n. 4454 (*Quote latte*) e nel marzo 1998 dell'A.C. 3194 (*Fondazioni bancarie*).

(⁴⁴) In sei casi conseguiva alla mancata espressione del parere da parte della Commissione affari costituzionali, spesso dipendente a sua volta dalla rapida calendarizzazione per l'Aula del provvedimento, in dipendenza della data di scadenza del decreto.

(⁴⁵) Cfr. proprie dichiarazioni della seduta del 2 aprile 1998.

(⁴⁶) In numerosi interventi dei deputati della Lega, il 28 ottobre 1997, si parlava polemicamente di «maggioranze trasversali Ulivo-Alleanza Nazionale e Forza Italia».

(⁴⁷) Il 12 marzo 1998 l'onorevole Marzano di Forza Italia si riferiva esplicitamente a trattative tra delegazioni del Governo e dell'opposizione.