

10 marzo 2009

## *Quis custodiet custodes?* Spunti di riflessione sul 'caso Villari'

di Paola Mazzina

Il dibattito che si è recentemente sviluppato intorno al “caso Villari” ha indotto la maggior parte degli osservatori a porre prevalentemente l’attenzione sugli aspetti politici che la vicenda ha evidenziato ed a sottovalutare, invece, i profili e le implicazioni istituzionali della stessa.

La soluzione finale adottata, come si vedrà nel dettaglio, dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (revoca di tutti i componenti della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) chiama innanzitutto in causa il tema della garanzia dell’autonomia e dell’indipendenza della Commissione medesima e lascia perplessi perché sembra evidenziare un preoccupante *vulnus* dei principi e delle regole in proposito.

Al di là della opinabile (quanto *a fair play* e a correttezza costituzionale) scelta operata dalla maggioranza di procedere all’elezione di un esponente della minoranza senza concordarne il nome con l’opposizione e degli altrettanto discutibili atteggiamenti tenuti dai diversi protagonisti, in questa sede si vuole richiamare l’attenzione sull’atto di scioglimento della Commissione, considerato da molti come l’unico rimedio per uscire dallo stallo creatosi a palazzo San Macuto a seguito delle elezioni del senatore Villari ed aggravatosi a seguito del raggiungimento di un accordo tra le diverse forze politiche sulla persona del presidente designato (e poi effettivamente eletto), l’autorevole parlamentare Sergio Zavoli.

Al riguardo, va ricordato innanzitutto il parere reso - su sollecitazione dei Presidenti delle assemblee - dalle rispettive Giunte per il Regolamento.

In esso si legge che «nella straordinaria ed eccezionale situazione determinatasi a seguito delle dimissioni di 37 dei 40 componenti della Vigilanza debba riconoscersi esclusivamente ai Presidenti delle Camere, d’intesa fra loro, al fine di garantire le condizioni di funzionamento della Commissione, il potere di procedere al rinnovo integrale dell’organo, da esercitare tempestivamente, attraverso la revoca di tutti i suoi componenti, la nomina dei nuovi membri e la ricostruzione della Commissione stessa».

Va poi tenuto presente l’atto di revoca - da parte dei Presidenti di Camera e Senato - delle nomine di tutti i membri della Commissione di vigilanza, con una nota indirizzata a ciascun commissario e nella

quale è testualmente affermato che: «Al fine di consentire il rinnovo integrale dell'organo, si deve considerare revocata, a fare data da oggi, la sua nomina a componente della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, come quella di tutti gli altri parlamentari già chiamati a farne parte».

Accertata la «permanente e irreversibile impossibilità della commissione stessa - titolare di competenze essenziali nell'ordinamento e di una funzione di garanzia costituzionalmente fondata e riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (ord. 61/2008) - di svolgere le proprie funzioni», si aggiunge che, per la nomina di nuovi componenti, «si procederà sulla base delle nuove indicazioni dei gruppi parlamentari e alla successiva costituzione dell'organo, da svolgersi in una seduta che sarà appositamente convocata».

A fronte di chi - a giusta ragione - ha sostenuto che la vicenda in tanto ha potuto prendere questa direzione, in quanto si è evidenziata la carenza di una disciplina in grado di regolare la fattispecie, va riconsiderata la posizione di chi, invece, ha sostenuto la legittimità della decisione dei Presidenti delle due Camere.

In effetti, di fronte all'incapacità di decidere la questione sul piano politico, il rimedio giuridico adottato è stato forse "peggiore del male"; di fronte al problema di come garantire i controllori, almeno nelle discussioni pubbliche è a molti sfuggito o è stato sottovalutato un dato essenziale: la Commissione - senza che nessuna discussione fosse stata avviata all'interno della stessa - non è stata affatto revocata per aver approvato, collegialmente e/o attraverso il suo Presidente, un atto illegittimo, ma sciolta perché il suo Presidente, peraltro regolarmente e validamente eletto, rifiutava gli inviti a dimettersi.

La mancanza di un atto in ipotesi contestabile ha successivamente continuato a scandire la successione degli eventi.

Se prima dell'elezione del Presidente si denunciava unanimemente l'impossibilità di funzionamento dell'organo, invocando di provvedere rapidamente in tal senso, dopo l'elezione il problema è diventato esattamente e in via paradossale quello opposto. Si pensi per esempio a quanto avvenuto dopo le dimissioni di 37 componenti su 40: piuttosto che integrare l'organo si è proceduto a "sanzionare" il comportamento degli unici membri presenti ai lavori della Commissione.

Com'è stato insomma maliziosamente osservato da un commento giornalistico, si sono cioè revocati membri desiderosi in realtà di continuare a farne parte, per colpire chi (il Presidente eletto) si intendeva effettivamente revocare.

Qualcuno potrebbe ricorrere ad un argomento (lo stesso utilizzato dai Presidenti d'aula), apparentemente convincente, per cui i Presidenti dei due rami del Parlamento devono assicurare il corretto funzionamento del Parlamento e, quindi, anche della Vigilanza. Se così fosse, tuttavia, ci si dimenticherebbe non solo del fatto che né la Costituzione, né i regolamenti né tanto meno la prassi costituzionale parlano mai esplicitamente di questa fattispecie, ma così facendo si sottovaluterebbe l'ulteriore rischio per il sistema che interpretazioni troppo generose dei poteri attribuiti ai presidenti di Camera e Senato, possano trasformare gli stessi in arbitri della stessa vita parlamentare (in termini, convincentemente, Ainis).

Lo scenario appena delineato autorizza, infatti, a prospettare ulteriori e preoccupanti ipotesi, alle quali potrebbe essere offerta identica soluzione: si pensi, per esempio, alla tentazione di sciogliere qualsiasi commissione che, nello svolgere la propria attività, si muova in una direzione non corrispondente al gradimento della maggioranza e del suo esecutivo; o, portando ancora più avanti il ragionamento, all'eventualità che si revochino, per le stesse ragioni, gli stessi Presidenti d'Assemblea.

In effetti, la vicenda in commento - come è agevole considerare - si inserisce in un quadro istituzionale che negli ultimi anni ha visto velocemente mutare alcune convenzioni costituzionali, prima consolidate.

Il pensiero va, innanzitutto, proprio al mutato ruolo dei Presidenti dei due rami del Parlamento. È nota a tutti l'interruzione, a partire dal 1994, di una prassi costituzionale instauratasi nel 1976, che assegnava la Presidenza di uno dei due rami del Parlamento - cioè la Camera dei deputati - a personalità elette all'interno del maggior partito di opposizione e l'affermazione di una interpretazione diametralmente opposta (favorita dall'allora nuovo sistema elettorale "tendenzialmente maggioritario") per cui "chi vince prende tutto", comprese le presidenze, anch'esse considerate "riserva di caccia" della maggioranza (*rectius*: dell'esecutivo). Tale interpretazione ha consentito, già in altra sede e per altre circostanze, di mettere in dubbio che a questo punto (come ha osservato tra gli altri Lupo-Gianniti) i Presidenti fossero i soggetti più adatti ad effettuare nomine in organismi pubblici imparziali e caratterizzati da un alto tasso di indipendenza. Per «... le autorità indipendenti create dopo quella data (per esempio il garante per la protezione dei dati personali e l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni) sono stati perciò previsti sistemi di nomina diversi, ed è stato sottratto, nel 2005, ai Presidenti di Assemblea uno degli ultimi (in ordine cronologico) poteri di nomina loro affidato in precedenza, vale a dire quello dei componenti del consiglio d'amministrazione della Rai, conferito, per sette membri su nove, proprio alla commissione parlamentare di vigilanza, con voto limitato all'indicazione di un solo nome per ogni parlamentare, *ex art. 49, comma 9, del testo unico sulla radiotelevisione, di cui al d.lgs. n. 177/2005 ed ex art. 12 bis del regolamento interno della commissione*» (Lupo-Gianniti).

In tale ottica, la mutata interpretazione della convenzione costituzionale in discorso rappresenta un presupposto fondamentale per una analisi corretta della vicenda di cui ci si occupa qui, apparendo da un lato contestabile la correttezza dell'in realtà arbitraria scelta - da parte della maggioranza - di un esponente dell'opposizione ad essa più gradito di altri; ma dall'altro anche la legittimità costituzionale dell'atto di revoca adottato dai Presidenti delle Camere nei confronti della Commissione di Vigilanza.

Questo assunto trova sostegno in un sia pur breve richiamo della l. 103/1975, istitutiva della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nonché della giurisprudenza costituzionale al riguardo, che consente di ricostruire il ruolo e la posizione assegnate alla Commissione medesima.

Dalla lettura dell'art. 1, c. 2 della richiamata legge del 1975, emerge che «L'indipendenza, l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione, sono principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo», per la cui attuazione la determinazione dell'indirizzo generale e l'esercizio della vigilanza dei servizi radiotelevisivi competono per l'appunto alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, composta di quaranta membri designati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere del Parlamento, tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari.

Va in proposito tenuta altresì presente la prassi costituzionale che, nel rispetto di una interpretazione volta a rafforzare il ruolo e le funzioni degli organi di garanzia, ha rimesso la scelta della persona del suo presidente all'indicazione delle forze politiche di opposizione.

È del resto appena il caso di ricordare la posizione della Commissione all'interno del sistema istituzionale, quale si evince chiaramente dalla ordinanza 61/2008 della Corte Costituzionale. In tale pronuncia (citata del resto proprio nel sopra rammentato atto di scioglimento della Commissione di Vigilanza da parte dei Presidenti delle Camere), la Corte - nel dichiarare l'ammissibilità di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato - riconosce alla Commissione parlamentare in discorso la qualifica di "organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

Si rinvengono qui - secondo quanto sostenuto all'epoca dalla difesa della stessa Commissione parlamentare - alcuni elementi utili per un chiarire quale ne sia il rango sistematico. Partendo infatti dalla considerazione che «l'attività radiotelevisiva pubblica non può essere considerata appannaggio esclusivo delle scelte della maggioranza politica, ma deve essere svolta in modo conforme all'indirizzo politico costituzionale, che fa della libera circolazione delle idee e del pluralismo culturale uno degli assi portanti dell'ordinamento» si ricorda che tali funzioni di indirizzo e vigilanza sono state attribuite all'organo parlamentare «in considerazione dei caratteri di imparzialità, democraticità e pluralismo che devono informare lo svolgimento dell'attività del servizio pubblico radiotelevisivo» ed al precipuo scopo di evitare nella gestione del servizio «un'ingerenza diretta ed esclusiva dell'Esecutivo».

A conferma di tali assunti - ricavabili dallo stesso dettato costituzionale e più precisamente dal principio del pluralismo informativo deducibile dall'art. 21 della Costituzione, per cui «...nell'ambito dell'attività radiotelevisiva pubblica, comporta che essa non può essere considerata appannaggio esclusivo delle scelte di maggioranza (sia pure sotto il controllo parlamentare) ma richiede un adeguato temperamento di tutti gli interessi in gioco alla luce dell'indirizzo politico costituzionale» - la commissione (ricorrente nella fattispecie che aveva costituito occasione del conflitto) ricordava come «l'affermazione della centralità del Parlamento nel governo del sistema radiotelevisivo pubblico» sia presente nella legislazione a partire dalla legge 14 aprile 1975, n. 103, oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale con la sentenza n. 225 del 1974 «ha definitivamente aperto la strada verso la "parlamentarizzazione" del sistema radiotelevisivo pubblico, spostando il centro di determinazione delle scelte generali in tale settore a favore dell'organo rappresentativo della collettività nazionale».

Sulla scorta di questi presupposti, che sottolineano dunque il cruciale ruolo di garanzia dell'organo di cui qui si discute, il problema che si pone è quello di capire a chi - ed in che misura - sia affidata la custodia dell'evocata autonomia ed indipendenza della Commissione.

Due sono le strade al riguardo astrattamente prospettabili. Una prima è rivolta ad utilizzare gli strumenti che l'ordinamento giuridico pone già oggi a disposizione; una seconda, prendendo invece atto dei limiti giuridici che la vicenda ha posto in evidenza, si apre allo *jus condendum* anche in questa materia.

Sotto il primo profilo e pur mancando sul punto precise disposizioni costituzionali, regolamentari, di prassi e di giurisprudenza costituzionale, l'unico modo per fornire una risposta al problema che la vicenda sopra ricordata ha evidenziato è considerare con favore l'ipotesi che (occorrendo in futuro un caso analogo) la Commissione di Vigilanza sollevi un conflitto a tutela delle proprie attribuzioni.

L'autonomia costituzionalmente garantita costituisce notoriamente uno dei principi fondamentali sui quali si regge l'organizzazione delle Camere, ma la sua *ratio* ed i suoi contenuti sono anch'essi oggi assai mutati rispetto al passato.

Un tempo il potere legislativo richiedeva di essere tutelato essenzialmente nei confronti dell'Esecutivo, *rectius* del re che l'ispirava e che tendeva ad influenzarne pesantemente l'operato. Nell'ordinamento vigente, tuttavia, l'autonomia di ciascun ramo del Parlamento ha una portata ben più vasta, interessando e intersecando non solo i rapporti con il potere giudiziario, con i partiti ed i gruppi politici organizzati, con la pubblica opinione, ma anche quelli con l'altra assemblea di pari rango. Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, la vicenda riepilogata evidenzia la necessità di fornire effettività a tale affermata indipendenza, configurando nuovi meccanismi e tutele, in grado di valere anche all'interno di ciascuno dei due rami del Parlamento.

Mancano sul punto precedenti, ma la questione merita una attenta considerazione.

Si potrebbe ad esempio sostenere che in tali casi soggetto abilitato a sollevare il conflitto sia non

l'organo in quanto tale, ma un suo ufficio titolare (come nella specie) di attribuzioni di rilievo costituzionale esterno e contare su una favorevole disposizione della Corte costituzionale ad ammettere tale ricostruzione.

In tal senso, distinguendosi l'organo dal potere complessivamente (e soggettivamente) inteso nel quale esso è inserito, ha appunto sviluppato utili argomenti proprio la difesa della Commissione nel ricorso cui è seguita la citata ordinanza 61/2008 della Corte Costituzionale.

Sostenendo la propria legittimazione al conflitto, la ricorrente sottolineava nella circostanza come le commissioni parlamentari, titolari di specifiche attribuzioni autonomamente esercitate, siano organi titolate a sollevarlo, «in quanto organi-potere che, pur facendo parte del più vasto complesso organizzatorio del Parlamento, occupano tuttavia una posizione peculiare e distinta nel sistema costituzionale e sono in grado di dichiarare la volontà dell'organo di cui sono promanazione».

Certo, non può sottacersi che - nel caso di specie - si opponevano tra loro un organo parlamentare (appunto la Commissione in discorso) ed uno organo dell'esecutivo (il Ministero dell'Economia).

Purtuttavia, da questa pronuncia può comunque ricavarci un proficuo spunto per continuare a riflettere.

Ove invece ci si orientasse per l'introduzione di nuovi strumenti di disciplina di situazioni vuote di garanzia, la sede di loro più utile allocazione è quella dei regolamenti parlamentari, nei quali ripensare in proposito anche il ruolo dei Presidenti d'Assemblea, il rapporto tra questi e le Giunte per il regolamento di Camera e Senato e la Commissione di Vigilanza stessa.

Significative, in tal senso, sono le proposte di chi ravvisa, innanzitutto, la necessità di un'investitura super-maggioritaria dei Presidenti d'Assemblea: essi potranno magari anche essere, per convenzione comunemente accettata, entrambi esponenti della maggioranza, ma sulle loro persone si dovrebbe raggiungere comunque un consenso superiore a quello della semplice maggioranza parlamentare; in secondo luogo, si dovrebbe immaginare una rivalutazione del ruolo delle Giunte del regolamento, che ad oggi vivono di mera luce riflessa del Presidente.

Anche tale aspetto implicherebbe, pertanto, una loro investitura super-maggioritaria, attraverso una partecipazione paritaria all'organo tanto della maggioranza, quanto dell'opposizione, dal momento che anche le questioni sull'interpretazione ed applicazione delle regole superano, per loro stessa natura, la dimensione maggioritaria insita nella composizione proporzionale delle sedi di decisione più propriamente politica, secondo l'indicazione già venuta in dottrina (Gianfrancesco).