



IL PARLAMENTO COME ORGANO COSTITUZIONALE DI CONTROLLO*

di Andrea Manzella**

Nella “storia costituzionale repubblicana”, a cui ci richiama Fulco Lanchester, si iscrive certamente la fase che precedette la Costituente. E in essa la rinascita, dopo la guerra, delle grandi riviste giuridiche. La *Rivista di diritto pubblico* uscì a fine 1946 e fu un numero unico per le tre annate trascorse: 1944 – 1945 – 1946.

Nel *Consiglio direttivo* c’erano, come si suol dire “tutti”: da A.C. Jemolo a V.E. Orlando; da Ranelletti a Santi Romano a Zanobini.

In quel numero, diciamo, “storico” c’era uno saggio dal titolo “*Le garanzie costituzionali dello Stato*”. Lo aveva scritto Costantino Jannaccone, che insegnava diritto ecclesiastico a Pisa ma che partecipava intensamente a quella fervida stagione prima della Costituente. Anzi, nel 1945, aveva pubblicato, da Vallerini, un libro intitolato appunto “*La Costituente dello Stato democratico*”. In anni recenti, il suo nome è stato rievocato quale relatore, nel 1946, della tesi di laurea di C.A. Ciampi su “*La libertà delle minoranze religiose*” (pubblicata nel 2009 da Il Mulino).

Perché questo ricordo di uno scritto delle origini? Perché in quel saggio Jannaccone sosteneva che “*la volontà sovrana di garanzia della costituzione dello Stato non può trovare la sua base che nella volontà popolare espressa dalla sua rappresentanza*”. Pensava perciò a una “*Suprema Corte*

* Contributo pubblicato previa accettazione del comitato scientifico del Convegno. Relazione al Convegno in memoria di Giustino D’Orazio *Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana*, Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, Piazza del Quirinale, Roma, 20 febbraio 2017.

** Già Professore ordinario di Diritto Parlamentare, Università LUISS Guido Carli di Roma.

costituzionale” come “*organo del potere costituente*”, e perciò eletta direttamente (sia pure con elettorato passivo ristretto a *categorie* di competenze individuate dalla futura Costituzione).

Ecco, nello studio del concetto alla base dei molteplici aspetti del controllo parlamentare, emerge ancora molto forte l’esigenza di ricercare un vincolo giuridicamente persuasivo tra sovranità popolare e garanzia parlamentare.

Risulta infatti impresa quasi impossibile definire univocamente quel “concetto di base” nella varietà di manifestazioni che il controllo parlamentare assume a seconda delle cangianti forme di governo (parlamentare, presidenziale, semipresidenziale) o a seconda della struttura rappresentativa (bicamerale nelle varie accezioni, o monocamerale).

Ed è ancora quasi impossibile afferrare questo Proteo in relazione alle altre funzioni parlamentari (controllo-indirizzo, controllo-legislativo) e soprattutto nella scomposizione di queste funzioni (le fasi “in-autonome” di cui parlava M.S. Giannini).

Né la missione ha risultati apprezzabili quando si cerca di fissare quel concetto non in una sola costituzione ma nell’intreccio di costituzioni in cui l’Unione europea trova la sua “consistenza costituzionale”.

Anzi è qui appunto, nelle “limitazioni” della sovranità parlamentare – e nei tentativi di recuperarla in modi condivisi – come accade nelle prime e problematiche forme di cooperazione interparlamentare – che talune certezze provvisorie conseguite nella definizione del controllo parlamentare trascolorano. La nozione perde gli elementi sanzionatori e sostitutori e si configura come “*influenza*”. Una “discussione parlamentare senza conclusioni”: come quella prevista dall’art. 10 del *Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea* o quella che troviamo nell’art. 13 del *Fiscal Compact*.

Tuttavia pur nell’appannamento delle sue conseguenze tipiche, si capisce che anche questo è controllo parlamentare. Perché deriva dalla stessa natura giuridica di quegli “insiemi” interparlamentari che la *discussione* non abbia le conclusioni comunemente attribuite al controllo: ma questo non significa che essa sia conclusa in se stessa. Essa si “diffonde” nel sistema (secondo la fortunata intuizione di Rescigno) e il comportamento degli altri attori non può non tenerne conto.

E allora come stabilire quel “concetto di base” in una tale varietà di forme e di conseguenze?

Secondo il consiglio di Omero, bisogna afferrare Proteo nel breve sonno che fa nel *luogo* della sua nascita. E questo luogo è, nella nostra Costituzione, l'articolo 1: la *sovranità popolare*. Non c'è altro posto possibile per ancorare la funzione parlamentare di controllo se non qui, nella formula: “la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

2. In queste parole dell'articolo 1, alla radice del nostro assetto costituzionale, risulta chiara, innanzitutto, una esigenza di equilibrio: quella tra *appartenenza* ed *esercizio* della sovranità popolare.

Sono due concetti distinti.

Con l'*appartenenza* si dice che il potere pubblico, per essere costituzionale, cioè legittimo, deve avere una perdurante riconducibilità al popolo sovrano.

Con l'*esercizio*, si dice che il potere pubblico per essere costituzionale, cioè legittimo, deve essere pluralistico – cioè non totalitario – (le *forme*) e deve essere regolato (i *limiti*) secondo il paradigma che la sovranità stessa si è data nell'atto costituente (“forme” e “limiti” configurano una endiadi che vale sia per la democrazia rappresentativa che per la democrazia diretta).

Sono due concetti *distinti* ma ovviamente *interdipendenti*, espressioni *diverse* ma *integrate* nella formula che la sovranità popolare costituente si è data nella Carta costituzionale.

Da un lato, il concetto di *appartenenza* non può essere in contrasto con il pluralismo delle “forme” e con la dinamica dei pesi e dei contrappesi che lo regola, pena la degenerazione assolutistica. Dall'altro lato, l'autonomia delle varie forme del pluralismo costituzionale, non può spingersi sino alla interversione del titolo di legittimazione, rompendo il vincolo di appartenenza al popolo di ogni espressione di sovranità. È nella integrazione di questi due concetti l'equilibrio costituzionale.

È dunque nell'*incipit* – non solo normativo ma anche valoriale – della Costituzione questa prima esigenza di *equilibrio*.

Ma la formula costituzionale della sovranità popolare, pluralizzando le sue “forme” di esercizio, contiene, in sé, un'altra distinta esigenza di equilibrio. È quello che deve essere stabilito fra le forme plurali di esercizio della sovranità a tutela della sua stessa unitarietà. Equilibrio istituzionale, dunque, come strumentale all'altro, più vasto, che lo contiene: l'equilibrio costituzionale.

Logica e storia ci dicono però che nelle *associazioni umane* non esistono equilibri naturalmente stabili. L'equilibrio sociale è di per sé soggetto ad un continuo riassetamento nei comportamenti collettivi e individuali. Ogni sistemazione di equilibrio ha bisogno perciò di meccanismi di aggiustamento che riproducano, anche nel mutamento, condizioni di composizione ponderata tra i fattori in campo.

Nel nostro sistema giuridico, il Parlamento è “l’istituzione di mezzo” che può fornire prestazioni di garanzia per la tenuta di questo duplice, interconnesso equilibrio: sia dell’equilibrio costituzionale tra *appartenenza* ed *esercizio* della sovranità; sia dell’equilibrio istituzionale delle forme di potere in cui la sovranità si esercita.

Guardiamo all'*equilibrio costituzionale*. Il Parlamento, con l’elezione diretta (il “diritto di voto”: non a caso così denso di implicazioni nell’ultima giurisprudenza “europea” del Tribunale costituzionale tedesco e nella nostra giurisprudenza costituzionale in materia elettorale) è la istituzione in cui più immediatamente si esprime il concetto di *appartenenza* della sovranità al popolo-corpo elettorale (il dogma della “sovranità parlamentare” può intendersi come formula sintetica di tale rapporto). D’altra parte, con il divieto di mandato imperativo, il Parlamento diviene esso stesso “limite” alla sovranità popolare. “Mole sua”, mantiene così l’equilibrio tra *appartenenza* ed *esercizio*.

Guardiamo all'*equilibrio istituzionale*. Per la tenuta di questo equilibrio, il Parlamento svolge funzioni di garanzia in tre modi costituzionali. Lo fa, innanzitutto, per il fatto di essere la istituzione eletta direttamente rispetto alle altre istituzioni costituzionalmente “derivate”. (Da questo punto di vista, la formula della “centralità del Parlamento” deve essere intesa come valore di “posizione legittimante” nel sistema: più che come primaria influenza nella “determinazione” della politica nazionale).

La garanzia costituzionale del Parlamento si esplica, poi, attivando i contropoteri di istituzioni non elettive (come la Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, i *media*) colmando, con queste relazioni di “chiamata in garanzia” una certa “insufficienza garantistica” che le procedure parlamentari in sé e per sé possono accusare.

La formula “*insufficienza garantistica*” è coniata da Giustino D’Orazio nel suo libro “*Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*” (Milano, 1996, p.45). Ad essa arriva dopo aver percorso le varie figure di questa necessità parlamentare di chiamata in garanzia. In particolare, dice D’Orazio, “*solo un organo esterno e indipendente (...) può porsi arbitro (...) tra le*

ragioni dei due schieramenti (...) ed evitare che la maggioranza si faccia giustizia da sé” (p. 49). Cita perciò la garanzia del Presidente della Repubblica ma dice che: *“Non appare sufficiente e decisiva”, “per il suo carattere di mera richiesta di riesame e non di decisione ostativa”* (p. 50). Cita la possibilità della *“instaurazione di un futuro giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale”* ma ne rileva l’insufficienza dato *“il carattere successivo del rimedio”* e dato, soprattutto, lo schermo della *“insindacabilità dei regolamenti parlamentari”* (p. 51). Conclude perciò esprimendo la sua, come al solito cauta, propensione per il giudizio preventivo ed esterno – sottolineandone il carattere di *“immediatezza”* – su iniziativa di uno dei *“contraddittori”* istituzionali del sistema parlamentare, cioè l’opposizione o una minoranza *“dissenziante ad hoc”* (p. 52) che ritiene ciascuna configurabile *“come potere dello Stato legittimato, quindi, al conflitto di attribuzioni”*.

D’Orazio partiva evidentemente dalle caratteristiche del controllo parlamentare sul governo, sul cui inquadramento subito si dirà. Ma le sue considerazioni possono estendersi al più vasto campo a cui la garanzia costituzionale del parlamento deve esplicarsi per assicurare l’equilibrio istituzionale nelle mutevoli conformazioni del potere pubblico e delle relative responsabilità. E quindi anche l’equilibrio tra istituzioni politiche ed istituzioni sociali, tra istituzioni nazionali e istituzioni dell’Unione europea. Facendo valere i concetti di responsabilità diffusa e di *accountability* e chiamando in garanzia, oltre che gli altri organi costituzionali, anche Autorità indipendenti nazionali e sovranazionali come la Banca centrale europea. Autorità che, come mostra la prassi recente, accanto a una prestazione di garanzia, per così dire, in sussidiarietà devono essere considerate esse stesse espressioni di un potere di cui devono rendere conto.

In particolare, la chiamata in garanzia del Presidente della Repubblica può fondarsi non solo sul potere di riesame ex art. 74 ma soprattutto sulla gamma di poteri di influenza evocati dalla Corte costituzionale dalla sentenza n.1 del 2013. Questa decisione fa derivare, dalla *“natura delle attribuzioni”* del Presidente della Repubblica, la sua disponibilità di *“strumento per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni”*. Dovendosi intendere l’unità nazionale rappresentata dal Presidente, *“nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica”*. La chiamata in garanzia del Capo dello Stato qui risulta nella stessa logica, ma in senso inverso, all’art. 88 Cost.

La chiamata in garanzia può, d’altra parte, eccedere il perimetro dei poteri strutturati – pubblici o privati – e riguardare un potere *“diffuso”* come quello dei *media* (compresi i *new*

media, strettamente intrecciati, in sempre più vaste esperienze, all'azione dei gruppi parlamentari).

Il Parlamento svolge, infine, funzione di garanzia esercitando attività di verifica della normalità ed efficienza nello svolgimento dei poteri del governo e della pubblica amministrazione. Qui la funzione parlamentare di controllo trova la sua procedimentalizzazione più compiuta nel paradigma “fiduciario”. La investitura “motivata”: che implica la verifica delle ragioni della fiducia e la rimozione in caso di verifica negativa.

Tuttavia la tipizzazione nel paradigma fiduciario è solo la forma più compiuta del controllo parlamentare. Per il resto, esso si iscrive nella logica del relativismo procedurale propria del Parlamento e nella polivalenza dei suoi procedimenti. Saranno altre caratteristiche (lo scopo, la motivazione, la congruità tra fine dichiarato e procedimento scelto) a fare emergere la natura esclusiva o prevalente o coesistente di controllo nelle varie attività parlamentari.

3. L'inquadramento della funzione di controllo parlamentare nella più ampia funzione di garanzia costituzionale, permette di meglio specificare l'arco di finalità insito nel mantenimento dell'equilibrio istituzionale. Questo equilibrio, per riprendere la definizione della Corte di giustizia europea, consiste in un “principio normativo strutturale che non si fonda sulla dottrina della separazione dei poteri quanto su una visione complessiva dell'organizzazione e delle attribuzioni dei poteri costituzionali”.

L'equilibrio istituzionale è così connesso al concetto di integrazione. Si può dire quindi che il principio che regge la funzione di controllo parlamentare è anche espressione della necessità dell'integrazione dei poteri che operano nel sistema.

Insomma, molte volte abbiamo ripetuto la frase che la Costituzione non è un meccanismo ma un organismo. Ed è vero: nel senso che nella vita costituzionale prevalgono spesso impulsi, stress, irrazionalità che ne alterano l'ordine, ne inceppano il moto, ne impediscono i sincronismi. Basti pensare, per un istante, alla ribellione anti-istituzionale e anti-parlamentare di forze politiche che pur nel Parlamento abitano: per dubitare non solo

della sua funzione di controllo ma della stessa istituzione parlamentare, oggi, nel suo complesso.

Ma la Costituzione è anche un meccanismo (e magari è proprio in questo macchinario di fondo che stanno resistenza e resilienza dell'ordinamento al disordine politico contingente). E questo meccanismo si regge su una specie di *sinallagma costituzionale* che chiamiamo, appunto, equilibrio di potere. Un equilibrio che impone comportamenti “limitati” dall'un potere nei confronti dell'altro. Da qui l'utilità relativa – diciamo geopolitica – del principio della separazione dei poteri. Nella realtà, perché il meccanismo costituzionale funzioni: ciascun potere non solo limita l'altro ma ha bisogno dell'altro, in equilibrio di prestazioni. Ma se guardiamo alla finalità ultima del mantenimento di tale equilibrio, vediamo che essa è nella esigenza di integrazione ad unità, esigenza propria dell'articolo 1 della Costituzione.

Sembra perciò possibile concludere che il controllo parlamentare – come specificazione della funzione di garanzia costituzionale del Parlamento – trova la sua base giuridica nella necessità di assicurare l'equilibrio tra appartenenza ed esercizio della sovranità popolare, integrando a tal fine – con la verifica di normalità – lo svolgimento dei poteri, pubblici e privati, nell'unità della Costituzione.