

La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*

di Nicola Lupo

SOMMARIO:

PARTE PRIMA: CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE – 1. Una funzione in trasformazione – 2. La funzione di controllo nell'ambito della classificazione delle funzioni parlamentari – 3. Il principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari – 4. I nodi del controllo: nozione, effetti, titolarità.

PARTE SECONDA: LA FUNZIONE DI CONTROLLO IN ALCUNI PROCEDIMENTI PARLAMENTARI – 5. Il controllo parlamentare nei procedimenti fiduciari: le crisi "parlamentari" dei governi Prodi; le mozioni di sfiducia ai singoli ministri; il frequente ricorso alla questione di fiducia – 6. Il controllo parlamentare nei procedimenti di indirizzo: la retorica del programma di governo e i suoi limiti; gli strumenti tradizionali di indirizzo e il loro seguito (quasi) sconosciuto; gli indirizzi al Governo nella "fase ascendente" delle politiche comunitarie – 7. Il controllo parlamentare nei procedimenti legislativi: l'istruttoria legislativa nella riforma del regolamento della Camera del 1997 e il suo sostanziale fallimento – 8. *Segue*: la significativa (anche se insoddisfacente) esperienza del Comitato per la legislazione: un "controllo di qualità" dei testi normativi (specie di quelli del Governo) – 9. *Segue*: il diffondersi dei pareri parlamentari sugli atti normativi del Governo, tra controllo e co-legislazione. Qualche dato sul loro seguito – 10. *Segue*: le procedure di verifica del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali previste nel trattato di Lisbona. La *ratio* del loro coinvolgimento e i possibili effetti – 11. Il controllo parlamentare nei procedimenti conoscitivi: interrogazioni e interpellanze, di parlamentari della maggioranza e di opposizione. Le interpellanze di gruppo. L'inattuazione del "Premier question time" – 12. Il controllo parlamentare nelle procedure finanziarie: l'istruttoria finanziaria e l'approvazione di bilancio e rendiconto.

PARTE PRIMA: CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

1. Una funzione in trasformazione

L'esame della funzione di controllo parlamentare costituisce un tema classico del diritto parlamentare, italiano ma non solo, al quale hanno dedicato studi monografici – specie a cavallo degli anni '60 e '70 – costituzionalisti illustri, quali Giuseppe Ugo Rescigno (1968), Giuliano Amato (1968), Andrea Manzella (1970) e Carlo Chimenti (1974). Più di recente, si vedano inoltre, ma da un profilo particolare, la monografia di Michele Carducci (1996), e, per una accurata rassegna, la voce di Stefano Sicardi (1989)

Il dibattito svoltosi allora necessita peraltro di una rilettura alla luce di almeno tre ordini di elementi, idonei a trasformare profondamente i caratteri della funzione di controllo parlamentare: in primo luogo, i mutamenti della forma di governo in senso maggioritario-bipolare, che a partire dal 1993 hanno interessato il sistema politico-istituzionale italiano, seppure senza giungere ad approdi sicuri; in secondo luogo, i mutamenti intervenuti nella forma di Stato, per la più ampia autonomia riconosciuta alle regioni e agli enti locali, ma soprattutto in conseguenza dell'appartenenza all'ordinamento dell'Unione europea e della sempre più rilevante incidenza di quest'ultimo; in terzo

* Testo della relazione al secondo colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali svoltosi nei giorni 4 e 5 giugno 2008 presso l'Università Nicolò Copernico di Toruń (in corso di pubblicazione, in lingua polacca, negli atti del colloquio, a cura di G.C. DE MARTIN e Z. WITKOWSKI).

ed ultimo luogo, l'evoluzione nel ruolo delle Assemblee parlamentari – legata anche (ma non solo) ai due fenomeni appena individuati –, ormai lontane dall'occupare il centro della scena politico-istituzionale e sempre più schiacciate dal circuito quasi diretto venutosi a creare tra governo (e il suo premier) e corpo elettorale.

2. La funzione di controllo nell'ambito della classificazione delle funzioni parlamentari

Al fine di cogliere la ricchezza delle funzioni svolte dal Parlamento, ancora oggi ci si richiama frequentemente all'articolata e stimolante classificazione delle funzioni parlamentari proposta da Walter Bagehot con riferimento alla Camera dei comuni di metà del XIX secolo. Secondo tale classificazione (Bagehot, 1867), in qualche modo a cavallo tra ottica descrittiva e ottica prescrittiva, il Parlamento deve “eleggere un buon governo, fare buone leggi, educare bene la nazione, farsi correttamente interprete dei desideri della nazione, portare compiutamente i problemi all'attenzione del paese”.

Si enucleano così cinque funzioni del Parlamento, enunciate in ordine niente affatto casuale.

Secondo Bagehot, infatti, “la funzione principale della Camera dei comuni, anche se i discorsi abituali sulla Costituzione non ne accennano”, è quella “*elettorale*”, e che consiste nell'eleggere il primo ministro. Essa, peraltro, non si compie unicamente al momento dell'elezione: “poiché la Camera dei comuni ha il potere di far dimettere oltre che quello di eleggere, i suoi rapporti con il *premier* non cessano mai. La Camera dei comuni lo indirizza e lui la conduce”. Come si vede, si tratta della funzione che attiene al cuore della forma di governo parlamentare, ossia a quello che oggi si definisce come il rapporto fiduciario tra parlamento e governo, e che Bagehot chiama, nelle pagine iniziali del suo lavoro, la “stretta unione”, la “fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo”, individuandovi il “segreto che rende efficace la Costituzione inglese”.

Della funzione *legislativa* Bagehot afferma di non voler disconoscere l'importanza; tuttavia la colloca, come si è visto, per seconda nel passo prima citato e addirittura per quinta (ed ultima) nella trattazione più analitica, nel corso della quale, pur ammettendo che “vi siano stagioni in cui l'attività legislativa è più importante di tutte le altre”, nega “che essa sia importante quanto l'elezione dell'esecutivo o quanto l'educazione politica impartita dal parlamento alla nazione”. Nella funzione legislativa, inoltre, Bagehot tende a ricomprendere anche quella che secondo alcuni potrebbe rappresentare “una sesta funzione della Camera dei comuni”: la “funzione finanziaria”. Questa funzione, infatti, pur avendo alcune peculiarità, la principale delle quali è il suo esercizio con cadenza annuale, non sembra tale da poter essere considerata “diversa dalle funzioni relative alle altre materie legislative” (Rivosecchi, 2001).

Le restanti tre funzioni della Camera dei comuni si contraddistinguono per porre tale organo in rapporto con l'opinione pubblica (Fisichella, 1983) o, se si preferisce, con la nazione, la quale è, come riconosce espressamente Bagehot, “il vero sovrano”.

La prima di queste è la “funzione *pedagogica*” (o “*influenzante*”, secondo la traduzione proposta da Predieri, 1975), attraverso cui la Camera dei comuni è chiamata, per così dire, a incidere e a modificare la società; anzi, “deve migliorarla”, insegnando “alla nazione ciò che non sa”. Del resto, è piuttosto naturale che ciò si verifichi – afferma sempre Bagehot – in quanto “una grande e libera assemblea di uomini eminenti non può essere collocata al centro di una società senza modificarla”.

Ma il rapporto tra Camera dei comuni e società può manifestarsi anche in senso inverso. E ciò accade in particolare nell'esercizio di quella che Bagehot chiama la “funzione *espressiva*” – e che a volte è stata indicata anche come funzione “rappresentativa” o “di rappresentanza” (Predieri, 1975; Barbera, 1999) –, la quale consiste nell’“esprimere l'opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati”. Si tratta, invero, come lo stesso Bagehot avverte, di una funzione che tende naturalmente a sovrapporsi con le prime due funzioni della Camera dei comuni, dal momento che

vale il principio “indiscutibile” secondo cui “il parlamento sceglie bene quando sceglie come l’opinione pubblica vorrebbe che scegliesse”; e ciò tanto nel potere di scelta del governo, quanto nel lavoro legislativo.

Infine, il rapporto tra nazione e Camera dei comuni può atteggiarsi secondo un ulteriore canone, nell’esercizio della funzione che Bagehot ritiene “la seconda tra le funzioni del parlamento in ordine di importanza”: questa è la “funzione *informativa*” (o di “produzione di informazioni”: Predieri, 1975), attraverso la quale la Camera dei comuni – in analogia con quel che facevano i parlamenti medievali nei riguardi del sovrano di allora, il monarca – informa la nazione su ciò che non va nel paese, evidenziando perciò davanti all’opinione pubblica gli “argomenti che le classi dirigenti non vogliono sentire”. Qui, a ben vedere, nell’ottica di Bagehot, è la nazione che dialoga con se medesima, ma per il tramite del parlamento, il quale, grazie alla sua peculiare collocazione istituzionale, in qualche modo le consente di ascoltare se stessa, anche ciò che altrimenti non si potrebbe mai conoscere, né tanto meno controllare: infatti, “un grande dibattito in parlamento *fa* penetrare i suoi sentimenti in ogni cosa” e “qualsiasi notizia, qualsiasi opinione, qualsiasi sentimento o doglianza che può far alzare un certo numero di membri del parlamento, viene avvertito da quasi tutti gli inglesi come [...] un’opinione con cui fare i conti. E questo è un risultato immenso”.

Certo, oggi la classificazione di Bagehot non può più essere riproposta tal quale, se non altro perché il rapporto tra il Parlamento e l’opinione pubblica, dalla metà del XIX secolo ad oggi, si è profondamente trasformato, essendo ormai condizionato in forma decisiva dalla presenza dei partiti politici e dei mezzi di comunicazione di massa. Di tale classificazione vanno però mantenuti gli aspetti senza dubbio più acuti ed innovativi: consistenti, da un lato, nella relativizzazione della funzione legislativa; e, dall’altro, nella consapevolezza che le funzioni del parlamento si muovono lungo uno spettro ampio, e devono perciò articolarsi secondo tipologie più complesse di quelle tradizionalmente considerate.

Alla luce di queste premesse, la funzione di controllo sembra attraversare trasversalmente pressoché tutte le funzioni individuate da Bagehot (Lupo, 2001; Rosa, 2008). “Essa è infatti riconducibile all’esercizio di quella elettiva, nella misura in cui il supporto che la Camera dà al Governo non è dato una volta per tutte, ma può essere confermato, così come revocato, nel corso del mandato; di quella espressiva, se assumiamo che attraverso di essa la Camera manifesta – soprattutto al Governo – le istanze che provengono dalla società civile; di quella informativa e di quella pedagogica, che si estrinsecano nell’attività conoscitiva svolta per il Parlamento ma rivolta anche all’esterno di esso, ai cittadini; e, infine, di quella legislativa, per quanto attiene all’autorizzazione con legge che deve essere accordata in relazione alle misure di imposizione fiscale e ai programmi di spesa del Governo, per le intersezioni esistenti fra procedure legislative e di controllo e, da ultimo (e in senso più ampio), per il controllo che il Parlamento esercita sull’attività normativa del Governo” (così Rosa, 2008).

3. Il principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari

Questa “trasversalità” della funzione di controllo non può, del resto, sorprendere più di tanto. Ogni classificazione delle funzioni parlamentari – e la varietà di tali classificazioni è davvero notevole – sconta infatti un elevato livello di arbitrarietà, derivante, tra l’altro, dall’inesistenza di un rapporto biunivoco tra funzioni e procedimenti parlamentari: è infatti assai frequente, per non dire normale, che attraverso un procedimento le Camere svolgano più di una funzione.

Si è parlato, in proposito, di un principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere (Manzella, 2001) o, se si preferisce, della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari: principio che appare, del resto, pienamente coerente con il carattere tutto politico dei soggetti che vi prendono parte e con la natura spiccatamente rappresentativa delle assemblee parlamentari, visto che ambedue questi elementi accentuano il relativismo procedurale e

impediscono la meccanica predeterminazione di un unico fine al singolo procedimento parlamentare.

Alla luce di questi presupposti, ci si propone ora di individuare, nei singoli procedimenti parlamentari, quando venga in rilievo la funzione di controllo, per poi registrarne le evoluzioni derivanti dall'esperienza costituzionale italiana nell'ultimo quindicennio.

4. I nodi del controllo: nozione, effetti, titolarità

Per fare ciò, occorre approntare una qualche risposta, ancorché provvisoria, alle questioni più tradizionali che si addensano intorno alla funzione di controllo (e che ne rendono incerti i contorni): vale a dire, definirne la nozione; chiarirne gli effetti; delinearne i titolari.

Quanto alla nozione, se ne accoglie qui quella proposta da Manzella, secondo cui mediante essa il Parlamento “verifica l'attività di un soggetto politico; ne fa valere la responsabilità, istituzionale o diffusa; prende le necessarie misure, dirette o indirette, per riequilibrare gli interessi pubblici eventualmente turbati” (Manzella, 2003).

Quanto agli effetti, sembra da chiarire che le “necessarie misure” cui fa riferimento la definizione appena riportata non sono necessarie, ma eventuali, costituendo la loro applicazione l'oggetto di una valutazione politica. Inoltre, esse, lungi dal richiedere il venir meno del rapporto fiduciario, possono consistere in una molteplicità di strumenti, e quindi anche esaurirsi in reazioni diffuse e anorganiche o in critiche generiche.

Quanto, infine, alla questione della titolarità della funzione di controllo, se cioè esso spetti all'intero Parlamento, alle sole opposizioni, o addirittura – come tende a sostenere chi legge il controllo strettamente inserito all'interno del rapporto fiduciario – alla sola maggioranza, la risposta può restare, almeno in questa fase, aperta. Sembra, infatti, che, sul piano giuridico-prescrittivo, si sia tenuti ad imputare la funzione all'organo costituzionale tutt'intero, così come si fa per tutte le funzioni parlamentari (inclusa quella fiduciaria e quella legislativa). Sul piano più strettamente fattuale, invece, va di volta in volta registrato un uso più intenso degli strumenti di controllo da parte dei gruppi di maggioranza o di opposizione (a seconda delle caratteristiche proprie dello strumento e altresì delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale).

Il fatto che la funzione di controllo non possa, nel suo insieme, essere imputata alla sola maggioranza o, come forse oggi saremmo più tentati di sostenere, alla sola opposizione non impedisce che esistano, o possano esistere, strumenti di controllo configurati in modo tale da rientrare nella disponibilità anche delle sole minoranze (si pensi alle commissioni di inchiesta nell'ordinamento tedesco, la cui istituzione è obbligatoria ove richiesta da un quarto dei membri del Bundestag, ai sensi dell'art. 44 della Costituzione di Bonn; o nell'ordinamento portoghese, su richiesta di un quinto dei deputati, ai sensi dell'art. 178 della Costituzione del 1976)¹ o di singoli parlamentari (le interrogazioni e le interpellanze).

Questa apparente contraddizione si può spiegare con la circostanza – appena ricordata – che spesso la funzione di controllo non richiede di essere svolta tutta, di arrivare cioè sino all'applicazione della sanzione, che costituirebbe l'esito ideale del “modello puro” del controllo. Il controllo politico è, come ci ha insegnato Giuseppe Ugo Rescigno (1968; ma cfr. anche Manzella, 1970), un controllo diretto a rilevare responsabilità di tipo diffuso e spesso non vi è alcun bisogno di arrivare fino all'ultimo tassello, fino alla sanzione: a volte basta l'attivazione, basta il dibattito per esercitare almeno una quota della funzione di controllo; e non c'è nulla di male se per arrivare fino a questo punto l'ordinamento stabilisce che è sufficiente l'azione della minoranza parlamentare o persino di un singolo deputato o senatore.

¹ Si noti che la Costituzione portoghese (art. 178, comma 4) prevede anche un limite all'abuso di questo potere da parte dei deputati, secondo quel modello già visto con riferimento alle interpellanze urgenti: ne discende che ciascun deputato può chiedere, al massimo, l'istituzione di una commissione di inchiesta per ogni sessione legislativa (dal 15 settembre al 15 giugno di ogni anno).

PARTE SECONDA: LA FUNZIONE DI CONTROLLO IN ALCUNI PROCEDIMENTI PARLAMENTARI

5. Il controllo parlamentare nei procedimenti fiduciari: le crisi “parlamentari” dei governi Prodi; le mozioni di sfiducia ai singoli ministri; il frequente ricorso alla questione di fiducia.

Secondo l'approccio tradizionale, una spiccata valenza di controllo rivestono i procedimenti fiduciari, quelli cioè che attengono al formarsi, alla conclusione o alla verifica del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo: rapporto che, come è noto, costituisce il “cuore” della forma di governo parlamentare.

In questo ambito, come altri hanno già rilevato (Olivetti, 2007), si sono registrate, negli ultimi 15 anni, alcune significative novità.

In primo luogo, in relazione alla mozione di sfiducia al Governo, continua a registrarsi la sua completa disapplicazione, non essendovi mai stato un Governo obbligato a dimettersi a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia. Il caso in cui si è andati più vicino a tale eventualità, e si sono comunque conseguiti effetti analoghi a quelli che sarebbero derivati dall'approvazione (essendosi il Governo dimesso a seguito della presentazione della mozione e della sua discussione alla Camera, prima della sua votazione), è stato senza dubbio quello verificatosi nel dicembre 1994, quando furono presentate, alla Camera, tre distinte mozioni di sfiducia nei confronti del governo Berlusconi I, da parte di gruppi parlamentari che, complessivamente, rappresentavano più della metà dei deputati. Può peraltro segnalarsi una tendenza – avviatasi a partire dagli anni '80 (Lippolis, 1981) ed accentuatasi dal 1993 in avanti, quando si sono avuti perlopiù esecutivi dotati altresì di una qualche legittimazione di tipo popolare (Rivosecchi, 2008-I) – nel senso della c.d. “parlamentarizzazione” delle crisi (di quelle extraparlamentari, evidentemente): il Presidente della Repubblica, cioè, tende a rinviare comunque alle Camere il Presidente del Consiglio dimissionario, in modo da dare rilievo pubblico alle motivazioni della crisi e, eventualmente, da verificare con un voto fiduciario – in genere avente ad oggetto una risoluzione su cui il Governo pone la questione di fiducia – l'effettiva sussistenza o meno della maggioranza parlamentare.

In secondo luogo, in relazione all'uso “astratto” della questione di fiducia, va ricordato che i due governi Prodi (nel 1998 e nel 2008) sono stati obbligati a dimettersi per effetto della reiezione, per pochi voti di scarto, di questioni di fiducia poste dal Governo sull'approvazione di risoluzioni presentate dalla maggioranza a seguito di comunicazioni rese in Assemblea dal Presidente del Consiglio dei Ministri². E questi sono gli unici casi in cui nella storia costituzionale dell'Italia repubblicana si può parlare di crisi “parlamentari” di Governo.

In terzo luogo, in questo periodo si registra l'unico caso in cui è stata approvata una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo Ministro.

Nel corso del 1995 il ministro di grazia e giustizia del governo Dini, Filippo Mancuso, disponeva una serie di ispezioni nei confronti degli uffici giudiziari milanesi – allora nell'occhio del ciclone, a seguito dell'esplosione di “Tangentopoli” e delle indagini avviate nei confronti del predecessore di Dini, Berlusconi – e affermava di poter esercitare tali ispezioni in forza degli artt. 107, secondo

² Il riferimento è alle votazioni svoltesi: il 9 ottobre 1998, quando la Camera dei deputati ha rigettato la questione di fiducia posta dal governo Prodi I sulla risoluzione n. 6-00065 (Mussi ed altri), presentata dopo le comunicazioni rese dal Governo in esito alla verifica di maggioranza, in occasione della decisione di parte del gruppo parlamentare di Rifondazione comunista di votare contro la manovra di bilancio per il 1999; e il 24 gennaio 2008, quando il Senato ha rigettato la questione di fiducia posta sulla risoluzione n. 6-00066 (Finocchiaro ed altri), presentata dopo le comunicazioni rese dal Governo in esito alla verifica di maggioranza, in occasione della decisione di due dei tre senatori dell'Udeur di uscire dalla coalizione di maggioranza.

comma (sul potere di iniziativa dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati) e 110 Cost. (sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi relativi alla giustizia), indipendentemente dall'attività di coordinamento affidata al Presidente del Consiglio e altresì dagli indirizzi espressi in proposito dalle Camere (in particolare, cfr. la mozione di censura approvata dal Senato il 18 maggio 1995). Persistendo il ministro Mancuso nella sua attività, il Senato discuteva, il 18 e il 19 ottobre 1995, una mozione di sfiducia individuale, sulla quale il Governo, per bocca del ministro dei rapporti con il Parlamento Motzo, dichiarava di rimettersi al voto dell'Assemblea (richiamando la sua specificità di governo "tecnico": "anche in considerazione del fatto di essersi formato al di fuori di una maggioranza politica precostituita", per usare le parole del ministro Motzo).

Nonostante l'approvazione della mozione di sfiducia, il ministro Mancuso rifiutava di dimettersi, sollevando conflitto di attribuzione nei confronti del Senato, del Presidente del consiglio e del Presidente della Repubblica, sostenendo che il rapporto fiduciario Camere-Governo nel suo complesso fosse "insuscettibile di essere parzializzato, e parzialmente revocato, a scapito della unitarietà delle funzioni del Governo stesso (art. 95 della Costituzione e art. 2 della legge n. 400 del 1988) e della sua collegialità".

Per respingere le obiezioni sulla legittimità costituzionale della mozione di sfiducia individuale la Corte costituzionale ha anzitutto richiamato i caratteri della forma di governo parlamentare, sottolineando l'esistenza, in tale forma di governo, di un *continuum* tra indirizzo politico-responsabilità-rapporto fiduciario: "Nella forma di governo parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità [...] e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario".

Sulla base di questa premessa, la Corte ha poi valorizzato, nell'ambigua disciplina della struttura del Governo contenuta nell'art. 95 Cost., il profilo della responsabilità individuale dei ministri: "La Costituzione, nel prevedere, all'art. 95, secondo comma, la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale, conferisce sostanza alla responsabilità politica dei ministri, nella duplice veste di componenti della compagine governativa da un canto e di vertici dei rispettivi dicasteri dall'altro, una correlazione fra le due forme di responsabilità – collegiale ed individuale – nel comune quadro della responsabilità politica".

Questo ragionamento ha consentito, in definitiva, alla Corte di dichiarare che le costanti prassi parlamentari registratesi in proposito appaiono in armonia con il sistema costituzionale e possono perciò, ad integrazione delle norme costituzionali scritte, definire la posizione degli organi costituzionali e a pieno titolo qualificarsi come vere e proprie consuetudini costituzionali.

Il "via libera" dato dalla Corte costituzionale alla mozione di sfiducia individuale non ha, tuttavia, aperto la strada a ulteriori casi di ministri "sfiduciati" dalle Camere. Nelle non poche occasioni in cui, dal 1996 ad oggi, è stata presentata, e votata, una mozione di sfiducia al singolo ministro³, si è sempre registrata, infatti, una difesa dell'interessato da parte del Presidente del consiglio, che ha così legato i destini del Governo a quelli del ministro di volta in volta interessato dalla mozione di sfiducia (Rivosecchi, 2008-I).

Questi tre elementi sembrerebbero, perciò, andare nel senso di un rafforzamento del controllo parlamentare nelle "legislature del maggioritario". Un quarto elemento, invece, risulta andare in direzione esattamente opposta (e spingere forse ad una lettura più accorta dei tre appena ricordati).

Questo quarto elemento è costituito dall'uso, particolarmente intenso nelle legislature XIII (1996-2001), XIV (2001-2006) e XV (2006-2008) della questione di fiducia: ossia, dalla dichiarazione mediante la quale il Governo chiama a raccolta la propria maggioranza su una certa votazione parlamentare, legando i suoi destini al risultato di quella votazione che, ove non fosse quello auspicato dal Governo, condurrà alle sue dimissioni. Nella polemica politica, si tende

³ Nelle legislature che vanno dalla XIII alla XV sono state discusse 6 mozioni di sfiducia individuale alla Camera e 2 al Senato. Si noti, inoltre, che decisamente più alto è il numero delle mozioni di tal tipo presentate: 11 alla Camera e 9 al Senato; complessivamente, 7 di queste, dunque, non sono state neppure discusse.

giustamente ad osservare che la *ratio* dell'istituto è, in fondo, di tipo "ricattatorio". Con la sua posizione, in effetti, il Governo pone l'Assemblea davanti ad un'alternativa netta: o approva il testo voluto dal Governo o questo si dimetterà. E la posta in gioco, nelle legislature nelle quali prevalgono logiche di tipo bipolare, finisce per diventare ancora più alta: consistendo nella permanenza in carica non solo di quel Governo, ma anche, spesso, dell'intera legislatura.

In Italia la questione di fiducia, diversamente da ciò che accade in altri ordinamenti (come in Francia e in Germania: ulteriori indicazioni in Olivetti, 1996), non è oggetto di disciplina costituzionale. Se si vuole, si può osservare che essa discende, in qualche modo, da una lettura "in negativo" della già ricordata disposizione dettata dall'art. 94, quarto comma, Cost., secondo cui la sconfitta in una votazione parlamentare non comporta, per il Governo, obbligo di dimissioni: l'insussistenza di tale obbligo non impedisce, infatti, allo stesso Governo di dichiarare che il suo destino discende dall'esito di una certa votazione, anche se questa non consiste nella votazione di una mozione di fiducia o di sfiducia.

Le finalità in vista delle quali il Governo decide di porre la questione di fiducia sono in genere ricondotte a due (il più delle volte coesistenti, sia pure in proporzioni diverse tra loro). Anzitutto, vi è lo scopo originario dell'istituto, quello consistente nel cosiddetto "ricompattamento della maggioranza": mediante la questione di fiducia si vuole ricondurre all'indirizzo politico le posizioni di quei parlamentari delle forze di maggioranza che, altrimenti, su quel voto agirebbero con maggiore libertà. Accanto a questo scopo, vi è quello di tipo anti-ostruzionistico, che fa leva sugli effetti procedurali che si sono visti essere riconnessi alla posizione della questione di fiducia (specialmente: votazione nominale, priorità e inemendabilità), e che apparivano preziosi soprattutto nei primi decenni di esperienza parlamentare repubblicana, quando gran parte delle votazioni si tenevano a scrutinio segreto e quando le possibilità ostruzionistiche per le opposizioni erano pressoché infinite; effetti, peraltro, che ancor oggi possono risultare utilissimi, in particolare nel caso dell'esame, alla Camera, di disegni di legge di conversione dei decreti-legge (per i quali non è prevista l'applicazione del contingentamento dei tempi).

Entrambe le finalità tendono ad essere esaltate quando – come assai di frequente è accaduto nelle ultime legislature – la questione di fiducia è posta non su un emendamento (o sul mantenimento di un articolo), ma su un maxiemendamento (o sul mantenimento di un maxiarticolo): ossia, come si desume agevolmente dalla denominazione (originariamente giornalistica, ma ormai invalsa nel gergo comune), su un emendamento volto a sostituire l'intero progetto di legge (o comunque di numerosi articoli in esso contenuti) o su un articolo composto da una molteplicità di commi attinenti ad oggetti diversi (maxiarticolo che in genere è il frutto, appunto, dell'approvazione di un maxiemendamento).

Nel caso in cui l'oggetto della questione di fiducia sia costituito da un maxiemendamento (o dal mantenimento di un maxiarticolo), si potenzia notevolmente, in primo luogo, la finalità di ricompattamento della maggioranza: si può infatti garantire, mediante il ricorso ad un'unica votazione relativa ad oggetti disparati ed avente carattere fiduciario, la "tenuta" in parlamento degli accordi conclusi tra le diverse forze che compongono la maggioranza, i quali invece rischierebbero di non reggere ove le disposizioni fossero poste in votazione distintamente. In secondo luogo, anche la finalità antiostuzionistica risulta accentuata: il maxiemendamento consente, con un'unica votazione, di evitare la votazione di centinaia e anche migliaia di emendamenti eventualmente già presentati al testo in discussione, senza bisogno di perdere tempo nell'esame e nella discussione degli stessi.

A ciò si aggiungono una serie di utilità ulteriori che, sul piano della tattica politica, tutti gli attori del processo decisionale ricavano dalla presentazione dei maxiemendamenti (al di là delle dichiarazioni rese in Aula): i parlamentari di maggioranza, pur chiamati ad "ingoiare qualche rospo" (magari gradito a qualche partner della coalizione), sono comunque in condizione di dichiarare ai propri *stakeholders* che sono stati costretti a farlo, "per non far cadere il Governo"; gli stessi

parlamentari di opposizione possono evitare di assumersi qualsivoglia responsabilità nella formazione di un testo legislativo “approvato a colpi di fiducia”, anche nei casi, tutt’altro che infrequente, in cui il maxiemendamento raccolga proposte emendative di cui si sono fatti anch’essi portatori; oltre, ovviamente, al Governo, che è in condizione di dire la parola definitiva sul testo da votare “a scatola chiusa” (anche a prescindere dall’*iter* precedentemente svoltosi in commissione; o nell’altro ramo del Parlamento; o, ancor prima, in seno allo stesso Governo).

Queste ragioni contribuiscono a spiegare il notevolissimo successo dello strumento, cui si è fatto ricorso in modo sempre più intenso nel corso delle “legislature del maggioritario”, nelle leggi finanziarie ma non solo: essendosi registrato, in proposito, un inseguimento del “peggior precedente” tra governi di opposto colore politico, facilmente misurabile in base ai commi di cui si compone ciascuna legge finanziaria⁴.

Eppure, si tratta di una pratica che, come la dottrina ha ripetutamente argomentato, appare palesemente elusiva del dettato costituzionale: si è parlato, in proposito, di una vera e propria “frode alla Costituzione” (Rescigno, 1998; Ainis, 2002), rilevandosi come la prassi dei maxiemendamenti travolga “sia il principio costituzionale che prescrive la discussione e la deliberazione delle leggi articolo per articolo, e poi nel loro complesso, sia la potestà emendativa del parlamento” (Labriola, 2004).

Tali obiezioni sono state riprese in un messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica Ciampi (A.C., XIV legislatura, doc. I, n. 6, del 16 dicembre 2004), per il quale tale modo di legiferare “non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l’articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata “articolo per articolo e con votazione finale”, oltre ad originare effetti tutt’altro che positivi anche sul piano della conoscibilità dei testi normativi.

Questi ultimi effetti risultano essere confermati e, al tempo stesso, ulteriormente aggravati quando, com’è spesso accaduto, il testo della legge sia poi oggetto di modifiche immediatamente dopo (o, in un caso, persino anteriormente a) la sua entrata in vigore, al fine di porre rimedio ad errori o omissioni in cui il legislatore (e, ancor prima, lo stesso Governo) è in corso nella predisposizione, “in un colpo solo”, del maxiemendamento (esempi in Piccirilli, 2008).

Ciò nonostante, i poteri di garanzia hanno fin qui evitato di porre argini adeguati nei confronti di tale deriva.

Per un verso, i presidenti delle Camere non se la sono sentita di dichiarare inammissibile un emendamento solo perché formulato in modo tale da sostituire una molteplicità di articoli; ed anzi hanno in un caso persino sostenuto “l’impossibilità di individuare un eventuale limite di ordine costituzionale all’approvazione dei maxiarticoli” sulla base del “dato di fatto” rappresentato dalla mancata definizione, in Costituzione, della nozione di “articolo” (così il Presidente del Senato Pera in A.S., XIV legislatura, boll. giunte e comm., 27 dicembre 2004, p. 25 s.; per una critica, volendo, Lupo, 2007).

Per altro verso, la Corte costituzionale, nell’ambito di una giurisprudenza assai restia ad esercitare ogni controllo sul corretto svolgimento del procedimento legislativo (seppure limitato rispetto al parametro delle sole previsioni costituzionali, secondo quanto sancito dalla sentenza n. 9 del 1959), ha configurato il procedimento originato dalla posizione della questione di fiducia come un “procedimento abbreviato” ai sensi dell’art. 72, secondo comma, Cost., ai quali – almeno a stare ad una pronuncia (la sentenza n. 391 del 1995) – non si applicherebbero le “grandi regole” sul procedimento legislativo poste dal primo comma del medesimo articolo (*contra*, Cervati, 1985; Manzella, 2003).

⁴ Nelle legislature XIII, XIV e XV, infatti, le questioni di fiducia poste su maxiemendamenti risultano rispettivamente essere pari, nel complesso (alla Camera e al Senato): a 29 (in media 5,8 l’anno); a 39 (7,8 l’anno); e a 26 (13 l’anno).

6. Il controllo parlamentare nei procedimenti di indirizzo: la retorica del programma di governo e i suoi limiti; gli strumenti tradizionali di indirizzo e il loro seguito (quasi) sconosciuto; gli indirizzi al Governo nella “fase ascendente” delle politiche comunitarie.

Rispetto alla funzione di indirizzo politico, il Parlamento gioca indubbiamente un ruolo attivo ed importante, in un “circuito” (Manzella, 2003) che lo vede concorrere anzitutto con il Governo e con il corpo elettorale, oltre che con il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale (ai quali spettano essenzialmente poteri di garanzia).

In particolare, è evidente che il peso del corpo elettorale tende a variare a seconda degli assetti del sistema politico e della legge elettorale: nei sistemi proporzionali, il corpo elettorale si limita perlopiù a determinare il peso relativo, in termini di seggi parlamentari, spettante alle diverse forze politiche, lasciando poi alla dialettica tra queste la formazione della coalizione e del programma di governo; nei sistemi maggioritari, invece, aumenta sensibilmente il contributo del corpo elettorale alla definizione dell'indirizzo politico, in quanto esso è tendenzialmente chiamato ad esprimersi sia sulla coalizione (che si forma prima delle elezioni) sia sul programma di governo (definito preventivamente e sottoposto ai cittadini).

Dai mutamenti appena descritti trae origine la "retorica del programma", secondo cui, nei sistemi, appunto, maggioritari, il Governo, nel corso del suo mandato (tendenzialmente di durata pari a quella della legislatura), si limiterebbe a dare attuazione al suo programma, già presentato agli elettori. Nel riferimento al programma, dovrebbero stemperarsi – almeno in teoria – anche i possibili contrasti tra Governo e Parlamento, posto che il secondo non è libero di determinare l'indirizzo politico (in base all'accordo di volta in volta raggiunto tra le forze politiche), ma dovrebbe concorrere con il Governo nel dare attuazione all'indirizzo, come definito nel programma.

Ovviamente, in questa ricostruzione c'è del vero, ma c'è, appunto, anche molta retorica. Per un verso, infatti, i programmi politici sono sempre ambigui (anche quando sono scritti in forme assai dettagliate) e permettono perciò necessariamente molti modi di attuarli. Senza contare che il processo di attuazione del programma è chiamato a fare i conti con il “fattore tempo”: una cosa è attuare subito un punto del programma, un'altra è realizzarlo – o proporsi di farlo – solo nel corso dell'ultimo anno della legislatura. Per altro verso, e soprattutto, governare significa – da sempre – non solo attuare un programma già definito, ma reagire alle sollecitazioni provenienti dalla realtà, che è in costante e sempre più veloce movimento e che non rimane certo ferma, una volta che si è proceduto alla definizione del programma: cambia il contesto internazionale (si pensi agli effetti sulle grandi scelte di politica internazionale e militare determinati, ad esempio, dagli attentati dell'11 settembre 2001), mutano le dinamiche economiche, si evolvono le preferenze politiche.

In parte per la sua naturale ambiguità, in parte per lo scorrere del tempo, l'indirizzo contenuto nel programma ha bisogno perciò di costanti precisazioni e di continui aggiornamenti. Nel precisare e nell'aggiornare il programma il Governo non può certamente restare solo: ha bisogno del rapporto con le Camere che, altrimenti, si ridurrebbero a mere “esecutrici” di un indirizzo politico già integralmente e stabilmente predeterminato.

Ovviamente, in coerenza con il già ricordato principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari (cfr. *supra*, il par. 3), questo contributo delle Camere alla funzione di indirizzo politico si esplica attraverso tutti i procedimenti parlamentari, e specificamente nei procedimenti di indirizzo politico: quelli con cui le Camere esplicitamente assumono decisioni volte ad indirizzare l'attività di governo. Tali procedimenti riguardano la presentazione e l'esame di mozioni, risoluzioni e ordini del giorno. Sono questi, secondo l'insegnamento tradizionale, i tre strumenti di indirizzo, delineati dai regolamenti di Camera e Senato con procedure diverse a seconda che si tratti dell'Assemblea (mozioni; ordini del giorno; risoluzioni d'Assemblea) o delle Commissioni (perlopiù risoluzioni; solo in caso di sede legislativa, anche ordini del giorno).

A lungo vi è stata, nei regolamenti parlamentari, una valutazione negativa nei confronti della discussione e della votazione di atti di indirizzo in seno alle Commissioni permanenti: il rischio, evidentemente, era quello di incoraggiare così un'ulteriore frammentazione dell'indirizzo politico, invero già sufficientemente disarticolato sia a livello legislativo e che a livello amministrativo (tanto da parlarsi di "governo per ministeri, a direzione plurima dissociata": Cheli-Spaziante, 1977). I regolamenti del 1971 hanno superato questo tabù, delineando la procedura per l'esame e la votazione delle risoluzioni in Commissione, ma prevedendo, al tempo stesso, opportune garanzie per la tenuta dell'indirizzo generale del Governo.

Attraverso gli atti di indirizzo, appunto, le Camere affrontano questioni assai variamente dimensionate: dalla partecipazione italiana a missioni internazionali, autorizzata spesso con mozioni; fino alle modalità con cui procedere all'attuazione di singole disposizioni legislative, magari limitatamente ad una parte del territorio nazionale, che è frequentemente oggetto di ordini del giorno.

Riguardo all'uso degli strumenti tradizionali di indirizzo non sembrano registrarsi grandissime novità. Semmai, sembra significativo – sul versante, da sempre problematico, dell'efficacia degli atti di indirizzo e della loro connessione, appunto, con la funzione di controllo – che dal 2000 operi presso la (sola) Camera dei deputati un'apposita struttura di supporto (Servizio del controllo parlamentare), la quale è incaricata di monitorare il seguito dato, a livello governativo, agli obblighi di legge e agli atti di indirizzo e di controllo parlamentare. Questo servizio, a tal fine, pubblica alcuni bollettini periodici, in cui riferisce se il Governo – rispondendo ad apposite richieste – ha dichiarato o meno di aver dato seguito agli atti di indirizzo parlamentare o a quelli di sindacato ispettivo (senza entrare, cioè, nel merito dell'attuazione effettivamente data all'istanza originaria; o delle ragioni che hanno eventualmente condotto all'inattuazione dell'indirizzo parlamentare).

Talvolta, poi, è la legge a disciplinare gli effetti di atti di indirizzo, che si inseriscono in più complessi e articolati procedimenti decisionali: è il caso delle risoluzioni sul DPEF; delle risoluzioni (al Senato) e dei documenti (alla Camera) approvati a conclusione dell'esame in "fase ascendente" degli atti preparatori della normativa europea (una materia quest'ultima che in molti paesi europei è disciplinata da norme costituzionali). Sono questi i casi in cui gli indirizzi parlamentari appaiono maggiormente significativi, dando luogo sia al controllo di quel che il Governo ha fatto fino a quel momento, sia alla definizione di quel che farà in seguito.

In particolare, l'effetto delle risoluzioni approvative del DPEF – al termine di un complesso procedimento in cui si svolgono una serie di audizioni e in cui sono coinvolte tutte le Commissioni parlamentari – non è lasciato alla libera interpretazione del Governo, ma è disciplinato dalla legge che regola la procedura di bilancio. È la legge (art. 3, commi 1 e 3, della legge n. 468 del 1978) a prevedere infatti che il DPEF, come approvato da questi atti di indirizzo, fissi gli obiettivi della finanza pubblica che si risolvono in precisi limiti per il Governo nella predisposizione della legge finanziaria e per il Parlamento nel successivo esame; e, in virtù di norme e prassi in essere nelle due Camere questi limiti costituiscono un rigido parametro per valutare l'ammissibilità degli emendamenti presentati in sessione di bilancio.

Anche l'effetto delle risoluzioni delle Commissioni parlamentari che intervengano nella "fase ascendente" è disciplinato dal legislatore: allorché una delle due Camere (e quindi una Commissione)⁵ abbia messo all'ordine del giorno l'esame di un progetto di atto comunitario, l'art. 4 della legge n. 11 del 2005 prevede che scatti una "riserva di esame parlamentare". In sostanza, il

⁵ La procedura di esame degli atti preparatori della normativa europea è, secondo i regolamenti, una procedura che si svolge tutta in Commissione. Ma non si può escludere che l'Aula utilizzando gli ordinari strumenti di indirizzo (mozioni o risoluzioni) decida, secondo la sua programmazione, di trattare direttamente il tema. E quel che è accaduto in occasione dell'esame del settimo programma quadro sulla ricerca, sul quale l'Aula del Senato, alla presenza del Ministro, ha votato delle risoluzioni che contenevano un vero e proprio mandato, all'immediato ridosso della riunione del Consiglio dei ministri che ha approvato questo programma (Di Cesare, 2006).

Governo non può “procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari” prima che si concluda l’esame parlamentare. Decorsi venti giorni, però, il Governo è libero di procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare. Grazie alla “riserva di esame parlamentare”, perciò, un procedimento parlamentare è in grado di esercitare un’incidenza diretta sull’attività del Consiglio dei Ministri dell’Unione: organo al quale l’attivazione della riserva va comunicata da parte del Governo. Può essere poi il Governo, “in casi di particolare importanza politica economica e sociale”, ad apporre direttamente, in sede di Consiglio dei ministri dell’Unione europea, una riserva parlamentare “su un testo o su una o più parti di esso”: chiedendo perciò che su di esso si esprimano, sempre entro il termine di venti giorni, le commissioni parlamentari (Gambale, 2006).

L’effetto della pronuncia parlamentare è quello proprio degli atti di indirizzo. In realtà, però, qui il gioco non è a due (Parlamento-Governo), ma a tre, poiché il Governo italiano è solo uno dei 27 membri del Consiglio dei ministri, che lavora e decide secondo complesse procedure negoziali. L’incidenza degli indirizzi parlamentari è dunque direttamente proporzionale al margine negoziale a disposizione della delegazione italiana nella fase della procedura in cui l’indirizzo interviene: margine che, ovviamente, muta a seconda che per gli atti in questione sia richiesta una maggioranza dei voti in Consiglio, ovvero l’unanimità.

7. Il controllo parlamentare nei procedimenti legislativi: l’istruttoria legislativa nella riforma del regolamento della Camera del 1997 e il suo sostanziale fallimento.

Un tentativo di inserire strumenti di controllo nel procedimento legislativo è stato compiuto nel 1997, prima mediante circolari dei Presidenti di Camera e Senato, poi mediante una riforma del regolamento della Camera.

Le due circolari, del 10 gennaio 1997, muovono dalla considerazione che “il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione”, a danno della competitività del sistema. Nella consapevolezza che “la rideterminazione e riqualificazione dei compiti del Parlamento è tema proprio delle riforme istituzionali, mentre spetta alla riforma del Regolamento ridisciplinare modi e forme del procedimento legislativo”, le circolari sottolineano poi – “in attesa di queste innovazioni” (si era infatti nei mesi in cui si stava procedendo all’approvazione definitiva della legge costituzionale n. 1 del 1997, istitutiva della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali) – la necessità di utilizzare nel modo più razionale le risorse disponibili e, più specificamente, di far sì che l’istruttoria si svolga “secondo metodi che consentano alle Commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci” e che in questa sede si verifichino altresì “gli effetti dei provvedimenti in esame sulla legislazione vigente, allo scopo di semplificarla e riordinarla”.

Ai sensi di tali circolari, l’istruttoria legislativa deve consistere: a) in un giudizio sulla necessità dell’intervento con legge; b) in una valutazione della coerenza della disciplina proposta rispetto alla Costituzione, alle normative dell’Unione europea, alle competenze delle autonomie territoriali; c) in una analisi sulla fattibilità e sull’economicità dell’intervento; d) in una valutazione sull’inequivocità del significato delle disposizioni.

Sono inoltre precisate le fonti da cui trarre gli elementi sui quali si fonda l’istruttoria legislativa: vengono chiamati in causa anzitutto il Governo e la pubblica amministrazione, ma anche i pareri delle altre Commissioni, l’intervento di soggetti esterni “costituzionalmente rilevanti” o “rappresentativi degli interessi coinvolti” e, infine, “il supporto tecnico degli Uffici della Camera” (o del Senato) “nell’analisi della legislazione e nella verifica dei dati e delle valutazioni acquisite” attraverso il ricorso alle fonti esterne all’ordinamento parlamentare.

Per il sistema giuridico italiano, le indicazioni contenute in queste circolari presentano un carattere fortemente innovativo, dando sostanzialmente ingresso all'analisi di fattibilità all'interno del procedimento legislativo. Esse in larga parte recepiscono quanto prescritto dall'OCSE in una raccomandazione del 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica. Peccato solo che tali recepite, ancorché recepite dal (solo) regolamento della Camera, non abbiano avuto, fin qui, grande seguito.

La definizione dei contenuti dell'istruttoria legislativa è poi stata ribadita (con alcune, limitate variazioni: Mazzoni Honorati, 1999) nell'art. 79, comma 4, del regolamento della Camera, ove si è stabilito che nel corso dell'esame in sede referente le commissioni parlamentari sono tenute a prendere in considerazione i seguenti elementi: a) la necessità dell'intervento legislativo (avendo riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge); b) il rispetto degli altri ambiti di competenza (e perciò le norme costituzionali, la normativa dell'Unione europea, le attribuzioni di regioni e autonomie locali); c) il rapporto costi-benefici ("la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese"); d) infine, la corretta stesura del testo (inequivocità e chiarezza delle disposizioni; congrua sistemazione in articoli e commi).

Al fine di poter valutare tali elementi, la Commissione può utilizzare l'intero strumentario delle procedure informative messe a disposizione dai Regolamenti: audire ministri, funzionari pubblici, disporre indagini conoscitive, richiedere informazioni e rapporti alla Corte dei Conti, al CNEL e all'Istat, chiedere la predisposizione di relazioni tecniche al Governo. E' infatti il Governo, in quanto "portatore dell'indirizzo politico legislativo" (Palanza, 1999), e, al tempo stesso, in quanto organo che sarà chiamato ad attuare le norme in via di approvazione, il soggetto maggiormente in grado di fornire informazioni *a priori* circa la fattibilità dell'intervento legislativo, salvo spettare alle Camere il compito di controllare la correttezza dei dati forniti e di porli a confronto con le valutazioni provenienti da altri soggetti. A parziale bilanciamento di tale scelta, il regolamento della Camera ha previsto che tali strumenti siano utilizzabili anche da minoranze parlamentari: a richiesta, cioè, di almeno quattro componenti della Commissione, ma sempre che l'oggetto di tale richiesta non sia giudicato superfluo (ossia: "non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa") dall'Ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, con una maggioranza pari a tre quarti dei componenti, oppure, in alternativa, dal Presidente di Commissione (art. 79, comma 6, r.C.).

E' difficile negare, ad oltre un decennio di distanza dall'approvazione di quelle modifiche regolamentari, che si sia fin qui assistito ad un sostanziale fallimento dell'istruttoria legislativa in commissione. E' una conclusione che si può ricavare da una serie di indici.

Lo testimonia anzitutto lo scarso ricorso, da parte delle commissioni permanenti, ai poteri ad esse attribuiti dal regolamento della Camera: basti pensare, per tutti, al numero assai esiguo delle relazioni tecniche richieste ai sensi dell'art. 79, commi 4-6, r.C., che, per le 14 commissioni permanenti della Camera, ammontano in totale a 37 nella XIII legislatura (dal 1998 al 2001) e a 16 nella XIV legislatura (dal 2001 al 2006).

Questo dato si collega, del resto, strettamente con una serie di elementi che hanno fatto perdere di significatività l'esame dei progetti di legge in commissione, non incentivando perciò l'interesse delle opposizioni (e della stessa maggioranza, ove in posizione non coincidente con quella del Governo) a svolgere una effettiva istruttoria legislativa: si fa riferimento, in primo luogo, all'uso assai spregiudicato, da parte del Governo, della presentazione di emendamenti e maxi-emendamenti direttamente in assemblea, che ha così disatteso la previsione regolamentare, formulata peraltro in termini non vincolanti, secondo cui "gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di norma,

presentati e svolti nelle Commissioni⁶; o, in secondo luogo, alla presentazione di subemendamenti – per definizione, non ulteriormente emendabili – da parte della stessa maggioranza (come nel caso della riforma della legge elettorale approvata nel 2005: Cacopardo, 2006; Petrillo, 2007); oppure ancora all'iscrizione, chiesta ed ottenuta dalla sola maggioranza, del provvedimento in Aula senza che si sia prima concluso – e in qualche caso neppure avviato – l'esame in commissione in sede referente e anche prima che sia trascorso il termine minimo (di due mesi; di un mese in caso di dichiarazione d'urgenza) che il regolamento stabilisce per l'esame in Commissione in sede referente.

Su quest'ultimo aspetto può essere opportuno evidenziare come la prevalenza della programmazione in assemblea su quella delle commissioni venga assicurata mediante l'utilizzo di strumenti procedurali diversi, ma convergenti negli esiti, nei due rami del Parlamento. Alla Camera, l'inserimento nel calendario dell'assemblea di un progetto di legge non ancora licenziato dalla commissione fa sì che, in commissione, anche se non è stato completato l'esame degli articoli (e degli emendamenti), venga posto in votazione direttamente il mandato al relatore a riferire in Assemblea (sul testo come modificato in base agli emendamenti fino ad allora approvati in Commissione), in applicazione del principio di economia procedurale affermato dall'art. 79, commi 1 e 10, r.C.. Al Senato, invece, la commissione non conclude neppure formalmente l'esame in sede referente e – in questi casi, che si verificano ormai con una notevole frequenza – si va perciò in aula, come si dice in gergo, “senza relatore” (e utilizzando il testo originario come testo-base dell'esame in assemblea).

Emblematico del fallimento dell'istruttoria legislativa può poi considerarsi l'istituto delle relazioni di minoranza. La riforma del regolamento della Camera approvata nel 1997, nell'ottica della valorizzazione del ruolo dell'opposizione, ha previsto l'obbligo, per chi intenda presentare una relazione di minoranza, di predisporre altresì un articolato, anche parzialmente alternativo al testo della Commissione (art. 79, comma 12, r.C., su cui Cerase, 2004). Tale norma, però, in pratica, lungi dall'incoraggiare – come senza dubbio era negli intenti dei promotori – un atteggiamento alternativo e una logica di contro-proposta all'interno dei gruppi di opposizione, ha finito per scoraggiare decisamente la presentazione di relazioni di minoranza, dal momento che è molto più oneroso e complesso, sia materialmente che politicamente, scrivere non solo una relazione ma anche un testo alternativo a quello della maggioranza: i dati indicano infatti che nella XIII legislatura vi sono state 80 relazioni di minoranza (relative a 47 progetti di legge), le quali nella XIV legislatura sono scese a 29 (su 19 progetti di legge).

In definitiva, il ruolo delle commissioni parlamentari è sì uscito profondamente trasformato in raffronto a quello che spettava loro negli anni che vanno dal 1948 al 1992, ma in senso diverso rispetto a quanto immaginato dai fautori delle riforme regolamentari. Le Commissioni non sono più la sede principale della produzione legislativa; tuttavia, ma non sono diventate il luogo in cui avviene l'elaborazione e il perfezionamento dei testi normativi; e nemmeno quello in cui si procedere alla verifica dei contenuti delle iniziative legislative governative (e dei dati informativi che sono alla loro base). Sempre più spesso, infatti – benché con eccezioni non irrilevanti –, il procedimento legislativo costituisce il momento in cui si assiste ad uno scontro tra le posizioni contrapposte di maggioranza e opposizione: ed è evidente che, nella logica del “muro contro muro”,

⁶ Così l'art. 86, comma 1, primo periodo, del regolamento della Camera. Si noti peraltro che il secondo periodo di tale comma, formulato invece in termini prescrittivi, stabilisce che “possono comunque essere presentati in Assemblea nuovi articoli aggiuntivi ed emendamenti, e quelli respinti in Commissione, purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione, entro il giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli”. Il limite di oggetto – evidenziato dal corsivo – resta immutato anche per gli articoli aggiuntivi, gli emendamenti e i subemendamenti presentati dalla Commissione e dal Governo per i quali il successivo comma 5 consente la presentazione “fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento cui si riferiscono”.

la sede delle commissioni tende ad essere sacrificata a vantaggio di quella assembleare, che finisce altresì per essere quella più adatta ad apportare – ove necessario e preferibilmente “in blocco”, in modo tale da evitare rischi di “sfrangiamento” della maggioranza – le modifiche ai testi dei progetti di legge di volta in volta in esame.

8. *Segue*: la significativa (anche se insoddisfacente) esperienza del Comitato per la legislazione: un “controllo di qualità” dei testi normativi (specie di quelli del Governo)

Ancora più emblematica dell'intreccio tra funzione di controllo e funzione legislativa può considerarsi l'istituzione, sempre alla Camera, a partire dal 1998, del Comitato per la legislazione (art. 16-*bis* del regolamento della Camera).

Tale organo appare innovativo anzitutto per la sua composizione, che, diversamente dalle Commissioni fin qui esaminate – che fanno tutte riferimento ai gruppi parlamentari, per richiedere il rispetto del criterio della proporzionalità (unito talvolta, come si è visto, a quello della rappresentatività) –, si basa sulle nozioni di maggioranza e opposizione: essi sono infatti scelti direttamente dal Presidente della Camera “in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni”. Il carattere *bipartisan* di questo organo è ulteriormente accentuato dalla regola sull'alternanza dei presidenti, in modo da evitare che essi possano “colorare” in modo eccessivo l'organo che presiedono: secondo quanto stabilito dalla Giunta per il regolamento della Camera (nella seduta del 16 ottobre 2001), il presidente del Comitato dura in carica 10 mesi (invero, l'art. 16-*bis*, comma 2, del regolamento continua a prescrivere la rotazione dei presidenti ogni sei mesi, ma il disposto di tale articolo deve ritenersi superato dal parere della Giunta, adottato peraltro “in via sperimentale”, come soluzione di compromesso rispetto alla proposta volta a portare ad un anno la durata di ciascuna presidenza).

In qualche modo innovative sono anche le funzioni attribuite al Comitato per la legislazione, tutte dirette al perseguimento di un obiettivo, quello di un innalzamento della qualità della legislazione, che spesso è qualificato come tecnico, più che politico. In nome di questo obiettivo, spettano al Comitato quattro funzioni, due ad attivazione automatica e due invece ad attivazione di parte. Il Comitato interviene infatti “d'ufficio” su tutti i disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96-*bis*, comma 1, del regolamento) e su tutti i progetti di legge che contengono norme di delega legislativa o che comportino una delegificazione (quest'ultima intesa in senso ampio, ossia come trasferimento “alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti” di “materie già disciplinate con legge”, secondo la formula di cui all'art. 16-*bis*, comma 6-*bis*). Il Comitato può invece essere chiamato ad esprimersi, ad iniziativa di minoranze (un quinto dei componenti della Commissione competente), su tutti i progetti di legge (art. 16-*bis*, comma 4) e su tutti gli schemi di atti normativi del Governo (art. 96-*ter*, comma 3).

In tutti questi casi, il Comitato per la legislazione si esprime mediante pareri, nei quali si indicano i profili problematici del testo in esame rispetto ai parametri indicati dal regolamento (omogeneità; semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione; efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione). che hanno il medesimo valore di quelli espressi dalle Commissioni “filtro”: ossia, ove non rispettati (nelle loro condizioni), comportano la rimessione in Assemblea ove il progetto sia all'esame in sede legislativa o redigente; mentre non sono vincolanti rispetto alle commissioni in sede referente (le quali sarebbero tenute a motivare espressamente le ragioni del mancato rispetto del parere nella relazione per l'Assemblea).

Ciò nonostante, l'esito dei pareri espressi dal Comitato è stato fin qui piuttosto scarso, ancorché non del tutto insignificante (nella XIII legislatura: il 48% delle condizioni e il 24% delle osservazioni; nella XIV legislatura: il 31% delle condizioni e il 20% delle osservazioni). E, soprattutto, il valore della qualità della legislazione non sembra aver compiuto, dal 1998 ad oggi, passi avanti decisivi.

9. *Segue:* il diffondersi dei pareri parlamentari sugli atti normativi del Governo, tra controllo e co-legislazione. Qualche dato sul loro seguito.

In qualche modo a metà strada tra il controllo e la legislazione si collocano anche i pareri (obbligatori, ma non vincolanti) che ormai sistematicamente le commissioni parlamentari sono chiamate ad esprimere – secondo quanto previsto dalla legge di delega o di delegificazione – sugli schemi di decreti legislativi predisposti dal Governo; e a cui esplicitamente si riferisce l'art. 96-ter, introdotto nel 1999 nel regolamento della Camera (unico articolo del capo XIX-ter, rubricato "Dell'esame di schemi di atti normativi del Governo"), con il quale si è preso atto del rilievo del fenomeno, prevedendo l'applicabilità, in quanto compatibili, delle norme sull'istruttoria legislativa in Commissione.

La nuova disciplina introdotta nel regolamento della Camera rende ancora più evidente un'ambiguità che da tempo caratterizza la fase di espressione dei pareri parlamentari su atti normativi del governo: la funzione esercitata da tali pareri tende infatti ad oscillare lungo un *continuum* tra il polo del controllo (ossia della valutazione, in termini politici, del tasso di rispetto delle indicazioni di principio che lo stesso parlamento ha fissato nella legge di delega), e il polo che della "colegislazione" (che si raggiunge allorché le commissioni parlamentari concentrano la propria attenzione non sul rapporto tra lo schema di atto normativo ad esse sottoposto e i principi legislativi, bensì, in generale, sul testo dello schema considerato in sé, quasi si trattasse di un ordinario disegno di legge al loro esame).

Quale di questi due poli – quello del controllo o quello della co-legislazione – sia destinato a prevalere non è lecito prevedere, potendosi anzi immaginare che essi continueranno in qualche modo a coesistere nella procedura in questione. La prevalenza dell'uno o dell'altro sarà con ogni probabilità legata: alle tendenze evolutive della forma di governo: ai caratteri che assumeranno le leggi di delega e di delegificazione (essendo evidente che, ove nella legge manchino limiti contenutistici, diventa piuttosto difficile, per le commissioni parlamentari, svolgere una funzione di controllo, in considerazione dell'assenza del principale parametro rispetto al quale il controllo in questione dovrebbe aver luogo); nonché alla tipologia di procedura adottata per l'esame e la votazione della proposta di parere formulata dal relatore (procedura che ai due suddetti elementi appare strettamente connessa).

Infatti, a quest'ultimo proposito, la semplice e poco formalizzata procedura prevista per la sede consultiva, a lungo adottata anche in caso di espressione di pareri su atti del governo, adatta ai casi in cui è decisamente prevalente la funzione di controllo, è stata in molti casi abbandonata in favore di un'altra procedura che fosse maggiormente in grado di consentire ai membri della commissione di contribuire in modo attivo e diretto, e non solo tramite la figura del relatore, alla stesura del parere approvato dalla commissione: ai sensi di questa 'nuova' procedura, più idonea allo svolgimento della funzione di co-legislazione, le proposte di modifica alla proposta di parere presentata dal relatore, ove non vengano accolte dal relatore né si configurino, a giudizio del presidente della commissione, come vere e proprie proposte alternative a quella del relatore, vengono assoggettate ad un trattamento pressoché analogo a quello riservato agli emendamenti nel procedimento legislativo, ossia sono poste in votazione, una dopo l'altra, prima della proposta di parere del relatore a cui si riferiscono.

10. *Segue:* le procedure di verifica del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali previste nel trattato di Lisbona. La *ratio* del loro coinvolgimento e i possibili effetti

Il Trattato di Lisbona del 2007 inserisce nel TUE un articolo espressamente dedicato ai parlamenti nazionali: l'articolo 12. Un articolo collocato tra i primi, all'interno del Titolo contenente "disposizioni relative ai principi democratici", il quale riprende una serie di norme

contenute nella prima parte del Trattato costituzionale, salvo proprio l'articolo 12, che è di nuovo conio e costituisce una delle novità della Conferenza intergovernativa che si è chiusa a Lisbona nel dicembre 2007 (Pinelli, 2008).

In questo titolo si trova l'importante affermazione per cui "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa" (art. 9). Certo, ai Parlamenti nazionali non spetta, nel circuito della democrazia rappresentativa dell'Unione, il ruolo principale, dal momento che, come precisa il medesimo art. 9, "I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo". Il Parlamento europeo, però, non esaurisce le sedi della rappresentanza politica dell'Unione, né invero potrebbe farlo, alla luce della natura peculiare della cittadinanza europea, la quale come è noto, "si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce". Anche i Parlamenti nazionali possono perciò a pieno titolo qualificarsi come organi inseriti nel circuito rappresentativo dell'Unione europea, nel diritto costituzionale dell'Unione, che è un diritto necessariamente composto e spiccatamente procedurale (Berti, 2007). Ed è il diritto dell'Unione ad essere l'immediato fondamento (con il Trattato di Lisbona) di nuove procedure parlamentari non solo del Parlamento europeo, ma anche – ed è qui la novità – dei parlamenti nazionali.

Se lo scopo originario di questo articolo era innanzitutto quello di raggruppare simbolicamente disposizioni sparse nei Trattati, il risultato conseguito è in sé più ambizioso. I parlamenti nazionali, pur non rientrando formalmente tra le istituzioni comunitarie (e non essendo dotati del potere di adire direttamente la Corte di giustizia), divengono interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione. Quella che è stata intesa come una rivendicazione della sovranità nazionale sembra così risolversi in una disposizione che, in fondo, colloca i parlamenti, principali strumenti di questa sovranità, nel più ampio sistema dell'Unione al cui «buon funzionamento» gli stessi contribuiscono.

Ai parlamenti nazionali saranno trasmessi non solo i documenti di consultazione della Commissione (previsione già contenuta nei Trattati vigenti), ma anche tutti i progetti di atti legislativi dell'Unione (come precisato nel nuovo Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali). Su questi ultimi atti, ciascuna Camera di ogni parlamento nazionale singolarmente considerata svolgerà una funzione di «vigilanza» preventiva circa il rispetto del principio di sussidiarietà.

Ogni Camera infatti, ricevuti i documenti di consultazione e i progetti di atti legislativi, ha a disposizione otto settimane (rispetto alle sei previste dai trattati vigenti, che erano state ribadite dal trattato costituzionale) per analizzare questi progetti e formulare pareri contenenti rilievi circa il rispetto del principio di sussidiarietà (formulando un cosiddetto *early warning*, in genere tradotto come "allerta precoce"). Otto settimane nelle quali il progetto non può essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio ai fini della sua adozione.

Di questi pareri le istituzioni europee terranno conto nella misura in cui credono (innanzitutto la Commissione, che è la prevalente titolare del diritto di iniziativa legislativa). Ma, qualora i rilievi siano condivisi da un certo *quorum* dei parlamenti nazionali – calcolati prescindendo completamente dalla popolosità del relativo Stato membro –, essi produrranno un effetto giuridico, nel senso di obbligare ad un riesame o, persino, pur ad alcune condizioni, nel senso di impedire la decisione.

In particolare, se i rilievi saranno fatti propri da almeno un terzo dei parlamenti nazionali (almeno un quarto nel caso dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia), il progetto di atto dovrà essere riesaminato dalla Commissione (o, se del caso, dalle altre istituzioni) e, al termine di tale riesame, la decisione di modificarlo, ritirarlo o mantenerlo dovrà essere motivata sul punto (cosiddetto "cartellino giallo"). Entrato in vigore l'atto normativo, i parlamenti nazionali (o ciascuna Camera) potranno chiedere ai loro Governi, «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno», di ricorrere alla Corte di giustizia invocando una violazione del principio di sussidiarietà.

A questo meccanismo, già elaborato dalla seconda Convenzione europea, il Trattato di Lisbona ha aggiunto un'altra previsione (contenuta nel terzo comma dell'art. 7 del Protocollo

sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e detta "cartellino rosso"). Qualora vi sia una maggioranza semplice dei parlamenti nazionali che formulino «pareri motivati» sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo esaminato secondo la procedura legislativa ordinaria, la Commissione potrà mantenere la propria proposta di atto legislativo solo motivandone le ragioni. E in tal caso Consiglio e Parlamento europeo – e cioè le due «Camere» titolari del potere legislativo dell'Unione – dovranno specificamente valutare la compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà, tenendo conto dei pareri motivati dei parlamenti nazionali e della Commissione. Il Consiglio potrà, a maggioranza del 55 per cento dei propri membri, bloccare il procedimento, votando una sorta di pregiudiziale di sussidiarietà che impedisce l'ulteriore esame della proposta. Lo stesso potrà fare il Parlamento europeo, con un voto a maggioranza semplice.

Viene così introdotta una novità nel sistema istituzionale europeo, tradizionalmente caratterizzato dal monopolio del potere di iniziativa in capo alla Commissione europea. Con la nuova previsione, invece, Consiglio e Parlamento europeo possono imporre il ritiro dell'iniziativa della Commissione, su impulso della maggioranza dei parlamenti nazionali, e comunque per effetto di una decisione approvata dal Consiglio o dal Parlamento con le stesse maggioranze necessarie alle due istituzioni per approvare gli atti normativi nella procedura legislativa ordinaria.

Non è facile prevedere quale sarà l'effetto di questo complesso di discipline sul già assai articolato procedimento decisionale europeo.

Se la Commissione europea saprà utilizzare il confronto con i parlamenti nazionali per rafforzare le motivazioni dei propri atti, senza cedere a tentazioni di fuga dalle sue responsabilità, i meccanismi introdotti dal Trattato di Lisbona non avranno necessariamente una potenzialità destabilizzatrice degli equilibri istituzionali dell'Unione in direzione di una loro frammentazione nazional-assemblearistica (potenzialità evidenziata da Manzella, 2008) e non porteranno a quella diluizione dell'*accountability* nel processo decisionale, che è un rischio insito in un sistema nel quale, anche per effetto dell'allargamento, si moltiplicano gli attori istituzionali. Certo è che questo dialogo diretto con le istituzioni comunitarie è, comunque la si consideri, una nuova sfida per il diritto parlamentare europeo e, di riflesso, anche per quello nazionale.

La Commissione europea, dopo una decisione in tal senso del Consiglio europeo del giugno 2006, a fronte dello stallo del processo di revisione dei Trattati, ha deciso di anticipare sostanzialmente alcuni aspetti della nuova disciplina e ha cominciato a trasmettere direttamente ai Parlamenti nazionali le proprie iniziative normative, oltre ai documenti di consultazione, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri per quanto riguarda non solo, come previsto dal nuovo Trattato, il principio di sussidiarietà (teso a verificare che, nel caso d'intervento dell'Unione in una materia di competenza non esclusiva, detto intervento sia strettamente limitato ai casi in cui l'obiettivo perseguito dalla relativa proposta legislativa possa essere «meglio realizzato» a livello dell'Unione), ma anche il principio di proporzionalità, che attiene non già alla legittimità dell'intervento dell'Unione rispetto alle competenze nazionali, ma all'intensità dell'intervento stesso; non dovendo, in ossequio a questo principio, l'azione dell'Unione eccedere quel che è necessario.

Camera e Senato, al fine di non attribuire un autonomo rilievo a quella che in fondo è un'anticipazione di un meccanismo previsto dai Trattati non ancora vigenti, hanno seguito per ora una via minimalista, non costruendo una procedura autonoma, ma limitandosi a trasmettere alla Commissione europea le deliberazioni delle Commissioni permanenti sui progetti di atti dell'Unione europea indirizzate al Governo, rese nell'ambito dell'ordinaria procedura prevista per l'esame in fase ascendente (art. 144 Reg. Sen. e art. 127 Reg. Cam. Nei pareri resi dalla 14^a Commissione del Senato si sta consolidando tuttavia, a partire dalla XV legislatura, la prassi di dedicare una parte della motivazione all'analisi del rispetto del principio di sussidiarietà.

Molti altri parlamenti nazionali hanno provveduto a costruire procedure autonome: alcuni affidando questa funzione esclusivamente alle Commissioni per gli affari europei (Francia e Irlanda); altri prevedendo il coinvolgimento delle Commissioni di merito, o addirittura investendo, nei casi più rilevanti, le stesse Assemblee (è quel che avviene nel Bundesrat tedesco e presso le due Camere olandesi, che hanno affidato tuttavia il potere istruttorio ad un'apposita Commissione bicamerale).

Entrato in vigore il Trattato di Lisbona, la materia dovrà comunque essere regolata anche in Italia (Gianniti-Mastroianni, 2008): si dovranno, tra l'altro, disciplinare le modalità con cui ciascuna Camera possa chiedere al Governo di ricorrere alla Corte di giustizia (ai sensi dell'art. 8 del Protocollo sulla sussidiarietà). Dovranno prevedersi poi forme per attivare gli altri strumenti che i nuovi Trattati mettono a disposizione dei Parlamenti nazionali.

11. Il controllo parlamentare nei procedimenti conoscitivi: interrogazioni e interpellanze, di parlamentari della maggioranza e di opposizione. Le interpellanze di gruppo. L'inattuazione del "Premier question time".

Una valenza (anche) di controllo è tradizionalmente – anche se non pacificamente – riconosciuta agli strumenti conoscitivi. L'idea di fondo è che la conoscenza che essi producono, oltre che ad essere strumentalmente utilizzabile nell'esercizio di altre funzioni parlamentari, origini comunque effetti utili per lo svolgimento della funzione di controllo.

In proposito, si registra anzitutto, nell'ultimo decennio, lo sviluppo di interrogazioni "a risposta immediata": un formato più agile e più diretto, sul modello (peraltro inarrivabile, perché fondato su un ben diverso costume politico) del *question time* inglese.

E' questo un tipico istituto del Parlamento inglese. Occupa mezz'ora, nella seduta della Camera dei Comuni di ogni mercoledì, durante la quale il primo ministro risponde alle domande poste dai parlamentari, della maggioranza e della opposizione, senza alcun preventivo programma. Si tratta quindi di un vero e proprio «torneo», nel quale il *premier* deve mostrare la sua abilità oratoria e la sua capacità politica.

In Italia questo istituto è stato importato con molti correttivi e, dopo un periodo di desuetudine, viene praticato con regolarità alla Camera (sia in Aula che in Commissione) a partire dal 1997 e al Senato (solo in Aula) a partire dal 1999 (artt. 135-*bis* e 135-*ter* r.C. e art. 151-*bis* r.S.). Anche qui, una volta a settimana (alla Camera il mercoledì), viene riservato uno spazio della seduta dell'Aula a interrogazioni presentate, da un deputato per ciascun Gruppo parlamentare, entro mezzogiorno del giorno precedente. A esse dovrebbero rispondere, alternativamente: il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Vicepresidente del Consiglio (si parla in proposito di *Premier question time*), due volte al mese; e i Ministri competenti, una volta al mese. Gli argomenti sono i più disparati, ma sempre conosciuti preventivamente dal Governo. Ciò, insieme alla scarsa fantasia degli interroganti e alla sistematica assenza del *Premier*, impedisce di suscitare nelle aule di Montecitorio o di Palazzo Madama quel clima teso e brillante che caratterizza il *question time* britannico, nonostante il regolamento ne preveda la diretta televisiva e fissi tempi strettissimi per garantire un dialogo serrato tra gli interroganti (che hanno a disposizione un minuto per esporre la questione e due minuti per replicare) e il rappresentante del Governo (che ha solo tre minuti per rispondere).

All'interno della riforma del regolamento della Camera approvata nel 1997 il *Premier question time* costituiva una delle previsioni più citate quando si intendeva evidenziare come tali riforme avessero delineato uno statuto dell'opposizione. L'idea era quella, in coerenza con la logica di un parlamentarismo maggioritario (Rivosecchi, 2008-I) e in sistemi costituzionali in cui si assiste, in Italia come altrove, ad una presidenzializzazione degli esecutivi (Di Giovine, 2007), di costringere il Premier a esporsi al controllo parlamentare: a "mettere la sua faccia", in dialettica con i parlamentari di maggioranza e di opposizione, sugli argomenti più scottanti del dibattito politico.

Tuttavia, l'attuazione dell'istituto non può dirsi certo entusiasmante: se nella XIII legislatura, il Presidente del consiglio era intervenuto 21 volte, questo non è mai accaduto nella XIV legislatura e una sola volta nella XV. Inoltre, a partire dalla XIV legislatura, si è formata la discutibile prassi di sostituire i singoli ministri competenti per materia con il Ministro per i rapporti con il Parlamento, vanificando così la logica del «confronto tematico» tra Governo e opposizione sui singoli aspetti delle politiche del Governo (Rivosecchi, 2008-II).

Rispetto a questa vanificazione dell'istituto, che anche simbolicamente rischia di rendere impossibile configurare ogni forma di «statuto dell'opposizione» mediante norme dei regolamenti parlamentari, si è prospettata in dottrina (Rivosecchi, 2004) la soluzione di un conflitto di attribuzioni tra poteri davanti alla Corte costituzionale, volto a richiedere l'attuazione della previsione regolamentare, da intendersi come attuativa-specificativa dell'obbligo per i membri del Governo di assistere alle sedute, sancito dall'art. 64, quarto comma, Cost. Altri (Lippolis, 2008) hanno preferito prefigurare la possibilità di sanzioni tutte interne all'ordinamento parlamentare, come la sospensione di prerogative regolamentari del Governo se il suo capo sfugge, senza adeguate motivazioni, al confronto con l'opposizione.

Analogamente, sul parallelo fronte delle interpellanze, il regolamento del Senato (art. 156-*bis*, introdotto nel 1988) e quello della Camera (art. 138-*bis*, introdotto nel 1997), sull'esempio del *Bundestag*, hanno previsto una corsia preferenziale per le interpellanze «urgenti» (o, appunto, «con procedimento abbreviato», secondo la terminologia adottata al Senato): quelle cioè presentate non da un singolo parlamentare, ma da un gruppo parlamentare (ossia, dal capogruppo, a nome del suo gruppo) o comunque da un numero cospicuo di parlamentari (un decimo dei senatori o almeno trenta deputati). Poiché la presentazione di queste interpellanze «urgenti» fa sorgere un diritto alla risposta in tempi brevi – entro due settimane (al Senato) o addirittura entro 48 ore, ossia il giovedì successivo (alla Camera) – sono stabiliti altresì, al fine di evitarne un utilizzo ostruzionistico, limiti quantitativi alla loro presentazione: per ciascun gruppo (una al mese al Senato; due al mese alla Camera); e per ciascun parlamentare (sei l'anno al Senato; una al mese alla Camera).

Come è stato notato (Rivosecchi, 2008-II), i dati concernenti l'esercizio del sindacato ispettivo nel primo decennio di attuazione della riforma sembrano, a prima vista, quantitativamente rilevanti⁷. Tuttavia, «tali dati sembrano soprattutto dimostrare che gli istituti continuano ad essere interpretati dai parlamentari in una logica di forte frammentazione, finalizzata a garantire la visibilità individuale piuttosto che a potenziare la funzione ispettiva». La prova più evidente di tutto ciò è che spesso risultano in netta prevalenza interrogazioni e interpellanze presentate da deputati di maggioranza piuttosto che di opposizione. Da un lato, il dato non va sopravvalutato, in quanto la funzione ispettiva rimane comunque imputabile tanto all'opposizione quanto alla maggioranza; dall'altro, però, nella logica del Parlamento bipolare, è comprensibile che, sul punto, si incentivi il rafforzamento dell'opposizione. D'altra parte, lo stesso regolamento della Camera, specie con le c.d. interpellanze urgenti, sembra perseguire un sostanziale contenimento di tale frammentazione. Tuttavia, tale tendenza, se pare contenuta nella XIII legislatura, specie nella prima fase di attuazione della riforma del regolamento della Camera, si è paradossalmente acuita nella XIV, nonostante il netto *continuum* Governo-maggioranza parlamentare che si è delineato nell'esercizio della funzione legislativa.

⁷ Nella XIII legislatura, su 539 sedute dedicate a questa funzione, ben 122 sono state destinate alle interrogazioni a risposta immediata e 96 alle interpellanze urgenti, per un totale di 44.580 atti di sindacato ispettivo, dei quali 16.557 conclusi (svolti, assorbiti, trasformati, decaduti o ritirati), pari ad una significativa percentuale del 37,1 per cento (contro il 28,11 per cento, ad esempio, della XII legislatura). Nella XIV legislatura si sono svolte un totale di 391 sedute di sindacato ispettivo, di cui 138 dedicate alle interrogazioni a risposta immediata e 137 alle interpellanze urgenti, per un totale di 27.233 atti di sindacato ispettivo (dei quali 11.902 conclusi). Infine, nella XV legislatura, si sono tenute un totale di 125 sedute di sindacato ispettivo, delle quali 54 dedicate allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata e 51 allo svolgimento di interpellanze urgenti (Rivosecchi, 2008).

Nella XV legislatura, infine, si registra la significativa inversione del rapporto tra la percentuale degli atti presentati (e conclusi) in Assemblea tra deputati di maggioranza e di opposizione. Mentre, cioè, nella XIV legislatura si è riscontrata la prevalenza di iniziative di maggioranza (52,9 per cento) su quelle di esponenti dell'opposizione (47,1 per cento), la XV legislatura ha visto prevalere gli atti di iniziativa di deputati di opposizione (53,8 per cento) su quelli di maggioranza (46,2 per cento), ricollocando così, per lo meno apparentemente, l'esercizio della funzione ispettiva nell'alveo presumibilmente più fisiologico al parlamentarismo maggioritario (Rivosecchi, 2008-II).

12. Segue: le inchieste parlamentari, le indagini conoscitive e le relazioni del Governo in Parlamento: strumenti utili a tutto, anche a controllare (o a fare finta di farlo)

Le commissioni di inchiesta costituiscono, forse, lo strumento di controllo parlamentare dotato di maggiore potenza: ai sensi dell'art. 82 Cost., attraverso di esse il Parlamento può infatti esercitare i medesimi poteri dell'autorità giudiziaria.

La prassi più recente sembra avere dimostrato che l'opposizione non può imporre da sola la costituzione di una Commissione d'inchiesta (essendo questa, a differenza di quel che avviene in Germania, una decisione che comunque va presa a maggioranza), ma soprattutto che le Commissioni d'inchiesta si prestano ad essere utilizzate come un vero e proprio strumento a favore della maggioranza, in taluni (fortunatamente rari) casi persino contro l'opposizione. Come si è rilevato (Rivosecchi, 2008-II), si è interrotta, nell'ultimo decennio, la prassi in base alla quale non veniva comunque rifiutata l'istituzione delle inchieste proposte dall'opposizione e si è avuta perciò una brutale conferma, venuto meno il sistema consociativo, della tesi dell'inchiesta come potere di maggioranza a suo tempo avanzata dalla dottrina (Pace, 1973).

De iure condendo, il rimedio possibile non sembrerebbe tanto ravvisabile nella nobilissima tesi di Weber e di Mortati sull'inchiesta di minoranza, peraltro già timidamente affacciata dal regolamento del Senato, anche se soltanto a garanzia della discussione della proposta di inchiesta e non della sua automatica istituzione⁸. Nel caso italiano essa presterebbe probabilmente il fianco ad un uso ulteriormente strumentale dell'inchiesta da parte della minoranza, piuttosto che ad una valorizzazione delle funzioni ispettive e del controllo parlamentare (Rizzoni, 2004).

E' stata, in prima battuta, prospettata l'ipotesi dell'innalzamento dei *quorum* deliberativi dell'inchiesta parlamentare (Lombardi, 2003). Tale rimedio consentirebbe indubbiamente di restituire all'inchiesta parlamentare quella funzione di garanzia tipica delle democrazie maggioritarie, posto il necessario (e decisivo) coinvolgimento dell'opposizione nell'istituzione dell'inchiesta stessa. La proposta, tuttavia, rischia di non tenere sufficientemente conto di quanto sia difficile – in un Parlamento in cui maggioranza e opposizione si confrontano con una conflittualità così esasperata – raggiungere maggioranze tali da determinare la necessaria convergenza ai fini dell'attivazione dell'inchiesta (Rizzoni, 2004). In altre parole, questa soluzione avrebbe dovuto opportunamente accompagnare l'introduzione di un sistema maggioritario, ma non sarebbe oggi in grado di risolvere le sopra osservate disfunzioni che sembrano caratterizzare l'istituto (Rivosecchi, 2008-II). Il rimedio più utile (Rizzoni, 2004; Rivosecchi, 2008-II) potrebbe invece essere costituito da una riforma dell'art. 82 Cost. che preveda l'istituzione di commissioni di inchiesta a composizione paritaria tra maggioranza e opposizione, le quali, sul modello del Comitato per la legislazione e ora anche del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica⁹, possano consentire di giungere a risultati maggiormente condivisi nell'accertamento dei fatti.

⁸ Il riferimento è all'art. 162, comma 1-bis, reg. Sen., che dispone l'automatica iscrizione all'ordine del giorno della competente commissione di una proposta di inchiesta parlamentare sottoscritta da almeno un decimo dei componenti il Senato, comunque con tempi garantiti di esame in Assemblea (Moretti, 2005; Caravita, 2001).

⁹ Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, che subentra al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza di cui all'art. 2 della legge n. 801 del 1977, è stato istituito dalla legge n. 124 del 2007 (art.

Al momento, *de iure condito*, le indicazioni derivanti dalla prassi devono indurre a ritenere l'inchiesta uno strumento da utilizzare con cautela, in modo non radicalmente autonomo (quasi si fosse davanti a sedi di giustizia politica), ma essenzialmente strumentale all'esercizio delle funzioni primarie delle due Camere (Pace, 1973). In questa chiave, sembra che correttamente la giurisprudenza costituzionale più recente (sentt. n. 241 del 2007 e n. 26 del 2008) abbia valorizzato il rapporto intercorrente tra le Camere (e i loro Presidenti) e la commissione di inchiesta, che passi anzitutto per il più rigoroso rispetto degli atti istitutivi e per il rafforzamento del principio della collegialità nella conduzione delle attività istruttorie e di indagine (Rivosecchi, 2008-II).

Decisamente meno pericoloso, ma anche – in genere – meno incisivo è lo strumento delle indagini conoscitive: esse costituiscono lo strumento più utilizzato dalle Commissioni parlamentari permanenti, insieme alle audizioni, per condurre accertamenti e acquisire notizie e informazioni nelle materie di loro competenza. Ciascuna commissione infatti, per fare il punto su una determinata questione – dalla più particolare (per esempio la situazione della ex centrale di Montalto di Castro), alla più generale (il federalismo fiscale o l'attuazione del Trattato di Maastricht) –, può deliberare di aprire (anche su impulso dell'opposizione, secondo l'art. 48-*bis* del regolamento del Senato e ai sensi dell'art. 79, commi 5 e 6, del regolamento della Camera; e comunque sempre con il consenso del Presidente dell'Assemblea parlamentare) un'indagine conoscitiva. In quella sede, la Commissione parlamentare procede ad acquisire notizie, in particolare attraverso l'audizione di «qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili all'indagine» (art. 144 del regolamento della Camera; ma cfr. anche l'art. 48 del regolamento del Senato); si può trattare di un Ministro come di un semplice esperto, ovvero di amministratori o rappresentanti di associazioni di categoria.

Si coglie così la ragione del successo di questo strumento nella prassi parlamentare: permettere alle commissioni di ascoltare liberamente, in una sede formale, senza alcuna limitazione e sulla base di un semplice invito (senza l'uso quindi dei particolari poteri delle commissioni di inchiesta parlamentare), soggetti estranei al Parlamento, assicurando una relazione trasparente delle assemblee legislative con la società civile, garantita anche dalla piena pubblicità di questi lavori parlamentari (di ogni audizione viene, infatti, redatto un resoconto stenografico, nonché assicurata – se richiesta – la trasmissione in diretta nelle sale stampa di palazzo Montecitorio e di palazzo Madama e in alcuni casi, in via sperimentale, anche quella sul canale satellitare).

La polifunzionalità è un carattere proprio anche delle relazioni al Parlamento, espressamente previste dallo stesso legislatore. La gamma di tali atti – già piuttosto variegata, ma ulteriormente articolatasi nelle legislature del maggioritario, proprio nella prospettiva del rafforzamento del controllo parlamentare – è ormai vastissima (un panorama accurato in Rivosecchi, 2008-II). Si va dalle relazioni a cadenza annuale da tempo, per così dire, “istituzionalizzate”, come quella sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, ovvero quelle previste dalle leggi istitutive delle autorità amministrative indipendenti, alle relazioni al Parlamento richieste, a vario titolo, dal legislatore, sullo stato di attuazione di apposite leggi, o di atti normativi della Comunità europea, ovvero di esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale, della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ancor più articolata è la tipologia di relazioni al Parlamento previste in merito all'attuazione di politiche pubbliche particolarmente significative nel rapporto tra Governo e Parlamento, al fine di

30-38). Esso è composto da 10 parlamentari (5 deputati e 5 senatori), nominati d'intesa dai due Presidenti di Assemblea in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (e, in questo ambito, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari), e presieduto da un parlamentare eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione. Il Comitato, incaricato di verificare “in modo sistematico e continuativo, che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni”, è dotato di incisivi poteri conoscitivi e ispettivi ed è destinatario di una serie di documenti e comunicazione da parte del Presidente del consiglio dei ministri e dei vertici dei servizi segreti.

consentire un monitoraggio costante sull'implementazione legislativa e amministrativa. Soltanto per fornire alcune linee di tendenza relative allo sviluppo di questo strumento nella XV legislatura – peraltro sulla scorta di un'esperienza ampiamente maturata nella XIII e XIV legislatura (nelle quali, tra l'altro, si annoverano molti “precedenti” delle relazioni qui di seguito menzionate) – si pensi che esse vanno dal settore della difesa e dell'ordine pubblico, a quello della tutela della salute e della prevenzione, a quello ambientale, a quello concernente l'istruzione e la formazione, ai diritti sociali, a diversi ambiti economico-finanziari.

A questa vastissima gamma di informazioni non fa peraltro riscontro, al momento, la costruzione di procedimenti che consentano di valorizzarle sul piano politico-parlamentare; e, ancora prima, mancano, da parte dello stesso legislatore, modelli cui fare riferimento al fine di far sì che dette relazioni non siano costituite da meri elenchi di dati, ma consentano effettivamente a chi le riceve di avere elementi significativi sul conseguimento o meno degli obiettivi inizialmente individuati.

13. Il controllo parlamentare nelle procedure finanziarie: l'istruttoria finanziaria e l'approvazione di bilancio e rendiconto.

Un discorso a parte meriterebbe l'esercizio della funzione di controllo nelle procedure finanziarie: sull'istruttoria finanziaria, così come sull'approvazione delle leggi di bilancio (e finanziaria), qualcosa si è detto altrove (Lupo, 2007). Resta da accennare all'approvazione del rendiconto, tradizionalmente considerata esercizio della funzione di controllo parlamentare (ancor prima che della funzione legislativa).

Come è stato notato (Rivosecchi, 2008), tale procedura, se pure astrattamente continua ad essere identificata nell'espressione più tipica della funzione di controllo parlamentare, in quanto, in punto di diritto, il Parlamento verifica la rispondenza tra le spese autorizzate con il bilancio di previsione e quelle effettivamente erogate ed impegnate e può addirittura arrivare a bocciare la gestione finanziaria presentata sotto forma di disegno di legge dal Governo, finisce però, nei fatti, per tradursi in una sostanziale ratifica *de plano* del giudizio di parificazione effettuato dalla Corte dei Conti sui dati comunicati dal Ministero dell'Economia – presupposto fondamentale per la presentazione del disegno di legge di rendiconto alle Camere – senza che il Parlamento abbia quindi la possibilità di «negoziare» e controllare alcunché (Perna, 2008), come invece ad esempio accade nella c.d. procedura di «discarico» del bilancio della Comunità europea, la quale consente al Parlamento europeo, sotto la «minaccia» di far valere la responsabilità politica della Commissione, di ottenere poteri «ulteriori» nella fase di esecuzione del bilancio, (anche) ritardandone l'approvazione finale.

Ai fini dell'esercizio, in senso sostanziale, del controllo parlamentare, appare più interessate (nonché incisivo, dal punto di vista delle Camere) l'esame del c.d. disegno di legge di «assestamento» del bilancio (Rivosecchi, 2008-II), presentato entro il mese di giugno di ogni anno in riferimento all'esercizio finanziario in corso per consentire la rimodulazione degli stanziamenti di bilancio, anche in riferimento alla «consistenza dei residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente». Nell'ultimo decennio, ad esempio, è accaduto che il Governo abbia dovuto frequentemente assestare la stima delle entrate al ribasso; ovvero predisporre taluni aumenti di spese precedentemente sottostimate nel bilancio di previsione. L'opposizione parlamentare ha così potuto far emergere le discrasie tra le poste in bilancio preventivate e quelle rimodulate, e la relativa «pesantezza» delle correzioni alle stime in bilancio apportate dal Governo in sede di «assestamento». In altre parole, il dibattito parlamentare che accompagna la presentazione del documento appare ben più utile alla funzione di critica e di controllo sul Governo di quanto non sia l'approvazione del rendiconto, «confinata», tra l'altro, alle «statiche» cifre dell'esercizio finanziario precedente, e su cui si è già espressa (in maniera sostanzialmente decisiva) la Corte dei Conti in sede di giudizio di parificazione.

Va notato, peraltro, che sono andati sensibilmente aumentando i margini che il legislatore, con singole disposizioni, consente al Governo nella modifica delle diverse poste di bilancio. E ciò benché il numero di tali poste abbia registrato, negli ultimi dodici anni, una drastica riduzione: prima ad opera del decreto legislativo n. 279 del 1997, che ha introdotto le unità previsionali di base (circa 1.500) al posto dei capitoli (oltre 6.000, rimasti a solo fine conoscitivo); e poi in conseguenza di una riforma della struttura del bilancio realizzata a legislazione invariata, a partire dal bilancio 2008, che ha disposto la riduzione delle unità previsionali di base (passate a circa 700) e la loro aggregazione in missioni (34) e in programmi (168) (Perna, 2008). Emblematico, in tal senso, può considerarsi l'art. 5, comma 3, del recente decreto-legge n. 93 del 2008 ("Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie"), il quale consente al Governo (con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, da comunicare alle Commissioni parlamentari competenti e da inviare alla Corte dei conti per la registrazione) di rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. Poiché tali eccezioni non ricomprendono le spese direttamente regolate con legge (come invece accade per le clausole di flessibilità finora introdotte: da ultimo nell'art. 22, comma 19, della legge n. 245 del 2007-legge di bilancio 2008), vi è il rischio che esse consentano la modifica con atto amministrativo di autorizzazione di spesa stabilite con legge o determinate in sede di votazione del bilancio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ainis M. [2002], *La legge oscura. Come e perché non funziona*, II ed., Roma-Bari, Laterza.
- Amato G. [1968], *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè.
- Bagehot W. [1867], *The English Constitution*, trad.it.: *La Costituzione inglese*, Bologna, Il mulino.
- Barbera A. [1999], *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza.
- Berti G. [2007], voce *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. I, Milano, Giuffrè, p. 1067 s.
- Cacopardo P. [2006], *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in commissione*, in *Rassegna parlamentare*, p. 1003 s.
- Caravita di Toritto B. [2001], *L'inchiesta parlamentare*, in *Il parlamento. Storia d'Italia. Annale n. 17*, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, Einaudi, p. 727 s.
- Carducci M. [1996], *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam.
- Cerase M. [2005], *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè.
- Cervati A.A. [1985], *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, Cedam, p. 185 s.
- Cheli E.-Spaziante V. [1977], *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Comunità, p. 41 s.
- Chimenti C. [1974], *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè.
- Di Cesare R. [2006], *Prime applicazioni delle nuove regole sulla partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, p. 799 s.
- Di Giovine A. [2007], *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Di Giovine e A. Mastromarino, Torino, Giappichelli, p. 1 s.
- Fisichella D. [1983], *Sul concetto di rappresentanza politica*, in Id. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, p. 3 s.
- Gambale P. [2006], *Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, p. 833 s.
- Gianniti L.-Mastroianni R. [2008], *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il mulino, p. 161 s.
- Labriola S. [2004], *Per una storia breve di un lungo decennio*, in *Rassegna parlamentare*, p. 809 s.
- Lippolis V. [1981], *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, p. 145 s.
- Lippolis V. [2008], *L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo*, in www.federalismi.it, 30 aprile 2008.
- Lombardi G. [2003], *Maggioranza qualificata per tutelare il pubblico interesse*, in *Il sole 24 ore*, 15 agosto 2003.
- Lupo N. [2001], *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in AA.VV., *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio – Roma, 14 dicembre 1998*, a cura di G. Di Gaspare, Milano, Giuffrè, p. 101 s.
- Lupo N. [2004], *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari* Atti del ciclo di seminari in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati, a cura di E. Rossi, Padova, Cedam, p. 109 s.
- Lupo N. [2007], *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, p. 41 s.

- Manzella A. [1970], *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè.
- Manzella A. [2001], *La funzione di controllo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, p. 213 s.
- Manzella A. [2003], *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il mulino.
- Manzella A. [2008], *Il ruolo dei parlamenti nazionali nella vita democratica dell'Unione*, in corso di pubblicazione.
- Mazzoni Honorati M.L. [1999], *Il procedimento legislativo*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, p. 247 s.
- Moretti R. [2005], *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. Martines-G. Silvestri-C. De Caro-V. Lippolis-R. Moretti, *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, Giuffrè.
- Olivetti M. [1996], *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè.
- Olivetti M. [2007], *Appunto sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*. Atti del I Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, a cura di G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, Padova, Cedam, p. 91 s.
- Pace A. [1973], *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Milano, Giuffrè.
- Perna R. [2008], *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive, *Il Filangieri. Quaderno 2007*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, p. 149 s.
- Petrillo P. [2007], *Legge elettorale e Parlamento in Italia: tra contraddizioni e ipotesi di riforma*, in *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, cit., p. 169 s.
- Piccirilli G. [2008], *L'emendamento nel procedimento legislativo*, tesi di dottorato, Genova.
- Pinelli C. [2008], *Le "disposizioni relative ai principi democratici"*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, cit., p. 125 s.
- Predieri A. [1975], *Parlamento 1975*, in Id., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunità, p. 11 s.
- Rescigno G.U. [1968], *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè.
- Rescigno G.U. [1998], *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli.
- Rivosecchi G. [2001], *Forma di governo e "funzione finanziaria" del Parlamento: da Walter Bagehot alle moderne procedure di bilancio*, in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, cit., p. 123 s.
- Rivosecchi G. [2004], *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier Question Time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, p. 811 s.
- Rivosecchi G. [2008-I], voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, t. I, p. 377 s.
- Rivosecchi G. [2008-II], *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive, *Il Filangieri. Quaderno 2007*, cit., p. 201 s.
- Rizzoni G. [2004], *La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni di inchiesta*, in *Quaderni costituzionali*, p. 622 s.
- Rosa F. [2008], *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito: un riferimento per lo studio dell'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, in corso di pubblicazione.
- Sicardi S. [1989], voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, p. 94 s.

ABSTRACT

Il contributo si propone di fornire elementi per una rilettura della funzione di controllo parlamentare, alla luce di tre ordini di elementi: in primo luogo, i mutamenti della forma di governo in senso maggioritario-bipolare, che a partire dal 1993 hanno interessato il sistema politico-istituzionale italiano, seppure senza giungere ad approdi sicuri; in secondo luogo, i mutamenti intervenuti nella forma di Stato, per la più ampia autonomia riconosciuta alle regioni e agli enti locali, ma soprattutto in conseguenza dell'appartenenza all'ordinamento dell'Unione europea e della sempre più rilevante incidenza di quest'ultimo; in terzo ed ultimo luogo, l'evoluzione nel ruolo delle Assemblee parlamentari, ormai lontane dall'occupare il centro della scena politico-istituzionale e sempre più schiacciate dal circuito quasi diretto venutosi a creare tra governo (e il suo premier) e corpo elettorale.

Dopo un richiamo alla classificazione delle funzioni parlamentari proposta da Walter Bagehot con riferimento alla Camera dei comuni di metà del XIX secolo, allo scopo di evidenziare come la funzione di controllo sembri attraversare trasversalmente pressoché tutte le funzioni individuate da Bagehot (elettorale, legislativa, pedagogica, espressiva, informativa), si sottolinea come sia assai frequente che attraverso un procedimento le Camere svolgano più di una funzione (potendosi perciò affermare il principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari).

Si accenna quindi alle questioni relative alla nozione, agli effetti e alla titolarità della funzione di controllo. Come nozione, si accoglie quella, proposta da Andrea Manzella, secondo cui il Parlamento "verifica l'attività di un soggetto politico; ne fa valere la responsabilità, istituzionale o diffusa; prende le necessarie misure, dirette o indirette, per riequilibrare gli interessi pubblici eventualmente turbati". Quanto agli effetti, si sostiene che le "necessarie misure" cui fa riferimento la definizione appena riportata non sono necessarie, ma eventuali, costituendo la loro applicazione l'oggetto di una valutazione politica. Quanto, infine, alla questione della titolarità della funzione di controllo, se cioè esso spetti all'intero Parlamento, alle sole opposizioni, o addirittura alla sola maggioranza, la risposta va articolata: sul piano giuridico-prescrittivo, si è infatti tenuti ad imputare la funzione all'organo costituzionale tutt'intero, così come si fa per tutte le funzioni parlamentari; sul piano più strettamente fattuale, invece, va di volta in volta registrato un uso più intenso degli strumenti di controllo da parte dei gruppi di maggioranza o di opposizione (a seconda delle caratteristiche proprie dello strumento e altresì delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale).

Alla luce di questi presupposti, il contributo individua, nei singoli procedimenti parlamentari, quando venga in rilievo la funzione di controllo, per registrarne le evoluzioni più significative registratesi nell'esperienza costituzionale italiana nell'ultimo quindicennio.

A questo scopo si esamina anzitutto come il controllo parlamentare si manifesti nei procedimenti fiduciari: dando conto delle atipiche (rispetto al passato) crisi "parlamentari" dei governi Prodi; dell'approvazione, in un solo caso, di una mozione di sfiducia nei confronti di un singolo ministro; nonché dell'assai frequente ricorso alla questione di fiducia. Si passa quindi a verificare la funzione di controllo parlamentare nei procedimenti di indirizzo: dopo alcuni cenni alla "retorica del programma di governo" e ai limiti che questa necessariamente incontra, ci si sofferma sull'esame degli strumenti tradizionali di indirizzo (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno) e sul problema del loro seguito, in genere (quasi) sconosciuto, trattando poi degli indirizzi che il Parlamento può dare al Governo nella "fase ascendente" delle politiche comunitarie.

Quanto poi al controllo parlamentare nei procedimenti legislativi, specifica attenzione viene dedicata: alla disciplina dell'istruttoria legislativa introdotta nella riforma del regolamento della Camera del 1997, della quale va registrato, peraltro, il sostanziale fallimento; alla significativa (anche se insoddisfacente) esperienza del Comitato per la legislazione, che dal 1998 effettua un "controllo di qualità" dei testi normativi (specie di quelli del Governo); al diffondersi dei pareri parlamentari sugli atti normativi del Governo, che talvolta appaiono una manifestazione della

funzione di controllo e talaltra, invece, di quella di co-legislazione; alle procedure di verifica del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali previste nel trattato di Lisbona, riflettendo sulla *ratio* che ha portato a coinvolgere tali organi, con poteri rilevanti, nel processo decisionale comunitario e ai possibili effetti che tale coinvolgimento potrà originare.

Nella parte finale si esamina come la funzione di controllo parlamentare si espliciti nei procedimenti conoscitivi: e dunque nelle interrogazioni e nelle interpellanze, presentate tanto da parlamentari della maggioranza quanto da quelli di opposizione; nelle interpellanze di gruppo, introdotte al Senato nel 1988 e alla Camera nel 1997; e nel cosiddetto "Premier question time", introdotto anch'esso nel 1997 nel regolamento della Camera, ma rimasto sostanzialmente inattuato. Infine, si ricostruiscono, sempre nell'ottica del controllo parlamentare, le principali procedure finanziarie: l'istruttoria finanziaria nell'ambito delle commissioni bilancio delle due Camere e l'approvazione del bilancio e, soprattutto, del rendiconto dello Stato.