

STUDI PISANI SUL PARLAMENTO

Il Parlamento “interlocutore”

a cura di

Luca Gori, Fabio Pacini, Emanuele Rossi

PISA
UNIVERSITY
PRESS

Il Parlamento "interlocutore" / a cura di Luca Gori, Fabio Pacini, Emanuele Rossi. - Pisa : Pisa university press, 2018. - (Studi pisani sul parlamento; 8)

328 (WD)

I. Gori, Luca <1983- > II. Pacini, Fabio <1987- > III. Rossi, Emanuele <1958- > 1. Parlamenti

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Opera sottoposta a
peer review secondo
il protocollo UPI

Direttore:

Prof. Emanuele Rossi, *ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.*

Comitato scientifico, oltre al Direttore:

Prof. Gian Luca Conti, *ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa.*

Cons. Gloria Abagnale, *consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica.*

Cons. Valerio Di Porto, *già consigliere parlamentare presso la Camera dei Deputati.*

Dott. Vincenzo Casamassima, *ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi del Sannio.*

Dott. Luca Gori, *dottore di ricerca in Diritto costituzionale, assegnista presso la Scuola Superiore Sant'Anna.*

Dott. Fabio Pacini, *dottore di ricerca in Diritto costituzionale, assegnista presso la Scuola Superiore Sant'Anna.*

Dott.ssa Elena Vivaldi, *ricercatrice di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna.*

Questo volume è stato realizzato con il contributo della Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna - Pisa.

© Copyright 2018 by Pisa University Press srl

Società con socio unico Università di Pisa

Capitale Sociale € 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503

Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126 Pisa

Tel. + 39 050 2212056 - Fax + 39 050 2212945

press@unipi.it

www.pisauniversitypress.it

Impaginazione

36grafica.it

In copertina

Grassi Ranieri, *Piazza del Duomo di Pisa* (incisione), per gentile concessione di Valentino Cai.

ISBN 978-88-3339-023-9

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi - Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali - Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano - Tel. (+39) 02 89280804 - E-mail: info@clearedi.org - Sito web: www.clearedi.org

INDICE

Presentazione <i>Luca Gori, Fabio Pacini e Emanuele Rossi</i>	pag. 5
--	--------

SEZIONE I

IL PARLAMENTO E IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il ruolo delle assemblee legislative nella trasposizione del diritto dell'Unione europea <i>Giuseppe Castiglia</i>»	9
Le assemblee legislative di fronte alle nuove strategie dell'Unione europea <i>Maria Valeria Agostini</i>	15
Le Commissioni permanenti tra attività legislativa e nuove funzioni del Parlamento <i>Maria Valeria Agostini</i>	23

SEZIONE II

IL PARLAMENTO "INTERLOCUTORE": SEDI E STRUMENTI DI DIALOGO E CONFRONTO

La programmazione dei lavori <i>Luigi Fucito</i>»	33
Il ruolo delle Assemblee legislative nella <i>governance</i> economica <i>Clemente Forte</i>»	47
Il controllo sugli atti dell'Esecutivo dal parere alla codecisione <i>Stefano Ceccanti</i>»	55
Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea. <i>Un focus sul sindacato ispettivo</i> <i>Paola Torretta</i>»	57
Dal sindacato "ispettivo" al sindacato "conoscitivo"? <i>Giuseppe Lauri e Massimiliano Malvicini</i>	77
La disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 15, l. 28 dicembre 2015, n. 221 <i>Umberto Lattanzi</i>	101

SEZIONE III

IL PARLAMENTO E LA QUALITÀ "FORMALE" E "SOSTANZIALE" DELLA LEGGE

La legge, i giochi, la notte: spigolando tra flussi e <i>stock</i> della legislazione nell'Italia repubblicana <i>Valerio Di Porto</i>	113
I controlli sulla qualità della legge, ovvero della montagna che partorì un topolino <i>Francesco Dal Canto</i>	125
Stratificazione, volatilità, manutenzione delle norme <i>Daniele Ravenna</i>	147
Il requisito dell'omogeneità nella decretazione d'urgenza <i>Paolo Rametta</i>	151
I controlli <i>ex ante</i> ed <i>ex post</i> sull'attuazione delle leggi <i>Anna Rita Lorusso</i>	181
Valutare le politiche per imparare a spendere meglio <i>Marco Sisti</i>	185
Spunti di riflessione sul passaggio in Senato del collegato ambientale (l. n. 221/15). Il contributo dei gruppi di pressione alle decisioni assunte dalla XIII Commissione permanente <i>Stefano Bargiacchi e Giovanni Guerra</i>	197
L'attività di valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento Francese <i>Matteo Monti</i>	209
SEZIONE IV	
IL PARLAMENTO E LE SUE ARTICOLAZIONI IN ALCUNI SNODI DELLA STORIA ITALIANA	
Le opposizioni parlamentari e la crisi di fine secolo <i>Massimiliano Malvicini</i>	231
Razionalizzazione del potere e Assemblea Costituente. L'esperienza italiana <i>Federica Montanaro</i>	245
Elenco degli autori	259

PRESENTAZIONE

Luca Gori, Fabio Pacini e Emanuele Rossi

Nel presentare, dieci anni fa, il primo volume degli *Studi pisani sul Parlamento*, si voleva «indicare insieme la sua occasione di realizzazione e l'intenzione di farne un appuntamento che possa rinnovarsi, in continuità con i seminari che di anno in anno affrontano tematiche diverse»: quell'intenzione si è concretizzata, diventando ricorrente sede di confronto tra docenti e ricercatori universitari e funzionari delle diverse Assemblee, oltre alla partecipazione di eletti e membri delle Istituzioni.

Con riferimento agli atti di questi incontri presentiamo qui l'ottavo volume della serie, che presenta un'importante novità. Gli *Studi pisani* diventano infatti una collana, dotata di un proprio comitato scientifico e che guarda anche oltre rispetto agli stessi seminari che le hanno dato avvio, come del resto si è fatto già nel settimo volume.

La veste grafica è cambiata ma si è voluto appunto mantenere l'ordinale, a segnare una continuità con il lavoro svolto. La logica ispiratrice, come si accennava, rimane infatti la stessa: far incontrare il mondo universitario e quello della prassi parlamentare, docenti e funzionari, giovani ricercatori e studiosi ormai affermati, Assemblee elettive nazionali e corrispondenti a livello europeo e regionale.

Una dimensione, insomma, d'incontro, dialogo e scambio di esperienze, che in questa particolare sede si è voluta adottare anche come filo conduttore del volume stesso, dedicato appunto al Parlamento "interlocutore", inserito cioè in una fitta rete di rapporti *intra-* ed *extra-*sistemici rispetto al complesso (ormai multilivello) degli organi istituzionali.

La prima sezione guarda quindi, in particolare, al rapporto tra Parlamento italiano ed Unione Europea, sia nella sua fase "discendente" che "ascendente".

La seconda sezione comprende invece contributi dedicati al Parlamento quale attore istituzionale nel contesto interno, sia nel rapporto con il Governo nell'ambito del procedimento legislativo che, più in generale, tramite i diversi strumenti di controllo a disposizione delle Camere, anche in prospettiva comparata.

La terza sezione si concentra su un particolare aspetto di "interlocuzione", quella mirante ad assicurare una migliore *qualità* della legge, sia nei suoi aspetti che (più) guardano al versante *formale* sia in quelli che (più) si orientano agli aspetti *sostanziali*, anche inserendo la legge nel quadro della costruzione di ciascuna politica pubblica.

La quarta sezione, infine, completa il volume con due contributi di taglio storico, nei quali appunto è possibile apprezzare come la dimensione latamente "dialogica", interna ed esterna, sia da sempre connaturata all'istituzione parlamentare.

Nell’occasione, i curatori rivolgono anzitutto un ringraziamento a tutti gli Autori, che con la loro generosa disponibilità hanno reso possibile quest’opera. Un particolare ringraziamento va a Gloria Abagnale, Gian Luca Conti e Valerio Di Porto per l’attivo e costante supporto a queste iniziative; grazie poi a Giorgio Martino e Pierfrancesco Zari, allievi della Scuola che hanno contribuito in modo determinante alla raccolta dei contributi.

Il volume è dedicato a Giovanni Pieraccini, scomparso quasi centenario nel luglio 2017. Già allievo, a Pisa, del Collegio Mussolini – ironia della Storia, vera fucina di giovani antifascisti che evolverà poi, nei decenni, fino alla Scuola Sant’Anna – fu attivo partecipe della Resistenza in Toscana, quindi direttore dell’Avanti, più volte deputato e senatore, ministro a più riprese ma anche uomo dedito alla promozione dell’arte e della cultura, anche istituzionale. In tale veste fu, in particolare, attento proprio al diritto parlamentare ed alla scienza della legislazione, contribuendo a fondare l’Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi (ISLE), del quale è stato a lungo Presidente onorario. Nel licenziare questa raccolta di contributi su temi cui Egli teneva in particolare, raccolti proprio presso la “Sua” Scuola, i curatori tengono a renderGli questo piccolo ma sentito omaggio.

SEZIONE I
IL PARLAMENTO
E IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE NELLA TRASPOSIZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Giuseppe Castiglia

Credo che possa essere interessante analizzare alcuni aspetti meno conosciuti dell'argomento che ci è proposto, andando a vedere come lavorano le Camere nella trasposizione del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento interno e quali ricadute sia consentito trarne in termini di giudizio sulla stessa evoluzione dell'organizzazione parlamentare.

A questo proposito, occorre premettere un rapidissimo *excursus* di storia recente delle istituzioni parlamentari.

Delle vicende comunitarie, le Camere si sono occupate agli inizi – come probabilmente era inevitabile – con strumenti di carattere generale, per passare, in un secondo tempo, a dotarsi di strutture *ad hoc*.

Il regolamento del Senato del 1971 riconobbe un organo, denominato Giunta per gli affari delle Comunità europee, che in realtà era nato già tre anni prima per effetto di una modifica regolamentare adottata nel 1968.

Questo organismo (il cui nome viene comunemente sintetizzato nell'acronimo G.A.E.) presentava alcune peculiarità, che possono essere esposte molto brevemente.

Secondo l'art. 21 *bis* del regolamento anteriore alla riforma del 1971, l'esame da parte delle Commissioni permanenti di disegni di legge, delle relazioni presentate dal Governo e degli affari concernenti l'applicazione degli accordi sulle Comunità europee doveva essere preceduto dal parere di una Giunta composta da 22 membri, nominati dal Presidente del Senato. Il ruolo assegnato alla Giunta era quindi preventivo e consultivo.

Ma perché si parlava di "Giunta"? Come sappiamo, nel vocabolario parlamentare i termini "Giunta" e "Commissione" non sono precisamente sinonimi. Si parla di Giunta con riguardo a organi che votano certo secondo con criteri politici, ma esprimono comunque una forte connotazione tecnico-giuridica. Quella per il regolamento è una Giunta e non una Commissione; quella per le autorizzazioni a procedere e quella per la verifica dei poteri sono ugualmente Giunte e non Commissioni.

Sebbene le delibere adottate da quelle Giunte siano tutt'altro che decisioni meramente tecniche, resta che la scelta di quella denominazione manifesta l'intento di attribuire all'organo nuovo una posizione tendenzialmente estranea all'ordinaria dialettica fra maggioranza e opposizione.

L'innovazione del 1968 venne poi trasfusa nella revisione regolamentare del 1971, anno in cui sia il Senato che la Camera si dotarono di nuovi, organici regolamenti.

È interessante osservare come, in quella sede, si sviluppò il dibattito sul punto specifico.

Se la Giunta rimase tale, la discussione si concentrò soprattutto sul suo potere consultivo e sul possibile riconoscimento del potere di votare risoluzioni di indirizzo al Governo. Il voto di risoluzioni di indirizzo, difatti, fa emergere profili di carattere più spiccatamente politico. E al Senato, la proposta della commissione Gronchi era nel senso di non ammettere un potere di indirizzo di questo genere, perché, testualmente, i dibattiti [in seno alla Giunta] si sarebbero dovuti concludere senza l’approvazione di risoluzioni, avendo essenzialmente lo scopo di fare conoscere preventivamente al Governo gli orientamenti di quella Camera. Quando poi, nel corso della discussione dell’articolato in Assemblea, vennero presentati emendamenti volti appunto ad attribuire alla Giunta un potere di indirizzo, l’argomento utilizzato per contrastarli fu in ciò, che tale attribuzione avrebbe potuto compromettere l’agilità di manovra necessaria al Governo in sede internazionale. Appare chiaro dunque che all’epoca – e cioè agli inizi degli anni Settanta – il Governo era riconosciuto come l’unico soggetto istituzionale competente e responsabile per i rapporti con le Comunità europee.

Intervennero poi altre modifiche nei regolamenti parlamentari.

Negli anni Novanta, prima alla Camera e poi al Senato, gli organi competenti per le questioni europee assumono la natura di Commissioni parlamentari: le Commissioni per le politiche europee. Una Commissione con competenze *ad hoc* nasce a Montecitorio; a Palazzo Madama si assiste alla trasformazione della Giunta preesistente.

Rispetto alle tradizionali Commissioni permanenti, le Commissioni per le politiche europee manterranno però una caratteristica particolare, perché all’acquisizione di una competenza in sede referente fa da contrappeso la limitazione della nuova competenza a un unico, ancorché importante, provvedimento, ovvero al disegno di legge comunitaria.

Si aggiunga poi che, anche attraverso successive modifiche dei rispettivi regolamenti, le Camere si sono dotate di un complesso di disposizioni recanti le procedure di raccordo con le Istituzioni delle Comunità europee. Ne è venuto fuori un *corpus* piuttosto articolato ed eterogeneo, che – nonostante l’impegno personale anche di Andrea Manzella – non si è mai riusciti a ricondurre a una coerente organicità.

Tuttavia – e verrebbe allora da dire: *oh felix culpa!* – proprio la scarsa caratterizzazione di queste procedure ne ha consentito un uso flessibile, come si è visto anche in vicende recenti.

Tornando al tema della competenza referente delle Commissioni per le politiche europee, non si può trascurare che il particolare *appeal* del disegno di legge comunitaria è legato al suo essere un disegno di legge a votazione finale necessitata, cosicché il provvedimento, come tutti quelli che condividono tale caratteristica (i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, il disegno di legge finanziaria) tende a essere considerato uno strumento privilegiato di legislazione. È sempre molto forte la tentazione di salire su un treno che certamente arriverà a destinazione.

Poiché il disegno di legge comunitaria si deve approvare, tendenzialmente, tutti gli anni, è suscettibile di essere caricato dei contenuti legislativi più vari, in primo luogo per iniziativa degli uffici legislativi dei ministeri; ne segue un procedimento circolare, che ne rallenta l’*iter*; tale rallentamento eccita la presentazione di nuovi emendamenti governativi; e così via.

A rendere più complessa la vicenda, si aggiunge un'aporia che, in tema di disciplina dell'esame del disegno di legge comunitaria, è presente nei regolamenti parlamentari.

Per meglio dire:

il percorso del disegno di legge comunitaria sarebbe rapido se ne venisse rispettato il contenuto tipico;

i regolamenti parlamentari consentono ai Presidenti di dichiarare inammissibili gli emendamenti estranei rispetto all'oggetto tipico della legge comunitaria; tuttavia, nella fattispecie manca uno strumento in più, presente invece per quello che ne ha costituito il modello procedurale (il disegno di legge finanziaria), cioè il potere dei Presidenti di Assemblea di stralciare le parti del testo originario che esulino dal contenuto tipico del provvedimento.

Data tale carenza, i poteri di controllo dei Presidenti sul disegno di legge comunitaria nascono già claudicanti, e questo limite rende spesso l'*iter* del provvedimento difficoltoso, segnato da brusche frenate.

Per altro verso, il limite della legge comunitaria, dal punto di vista del Parlamento, è che essa – in quanto si colloca nella c.d. fase discendente del processo di formazione e attuazione della normativa comunitaria – interviene necessariamente a cose fatte.

Ricordo personalmente discussioni parlamentari articolate e insistite su argomenti specifici previsti da disposizioni puntuali del disegno di legge comunitaria. Penso ad esempio all'attuazione della direttiva comunitaria che consente di preparare la cioccolata senza il burro di cacao.

Queste discussioni, su temi che investono anche la nostra vita quotidiana e le peculiari tradizioni del nostro Paese, possono essere appassionanti, ma hanno il difetto di essere intempestive.

Dinanzi a una direttiva comunitaria in vigore, l'Italia ha due possibilità: recepirla o non recepirla. Ma se non la recepisce, si avvia la procedura di infrazione.

È chiaro allora che agevolare la "fase discendente" della creazione del diritto di origine comunitaria risolve uno dei due aspetti del problema, ma non l'altro, inerente alla partecipazione democratica alla formazione di tale diritto, prodotto dalle Istituzioni dell'U.E. e destinato a penetrare nell'ordinamento interno dei singoli Stati membri.

Sotto tale aspetto, è da sottolineare il ruolo importante che il Trattato di Lisbona attribuisce ai Parlamenti nazionali anche in relazione alla "fase ascendente", consacrandolo il punto conclusivo di una parabola che inizia, già a metà del 2006, con la c.d. "procedura Barroso". La "procedura Barroso" si origina quando, prima della messa in cantiere del Trattato di Lisbona, la Commissione europea decide di inviare alle Camere nazionali i progetti degli atti comunitari e i relativi documenti di consultazione, perché di questi gli organi parlamentari degli Stati possano acquisire consapevolezza ed esprimersi di conseguenza. In parallelo, lo stesso farà il nostro Governo sulla base di una disposizione della c.d. "legge Buttiglione".

Ricordo che Barroso insisteva molto sulla funzione del dialogo politico fra Commissione europea e Parlamenti nazionali.

Questa nuova e diversa prospettiva del rapporto fra Parlamenti degli Stati membri e organismi dell'U.E. – dalla "procedura Barroso" al Trattato di Lisbona – trova le nostre Camere pronte ad adeguarsi a una mutata realtà senza dover neppure intervenire massicciamente sulle proprie procedure.

In merito, la Camera ha prodotto un articolato parere della Giunta per il regolamento. Al Senato si è lavorato in una direzione parallela, con l'istituzione di Comitato che a lungo ha esaminato i diversi profili della questione, senza però condurre (ancora) ad atti formali o modifiche regolamentari; al Trattato di Lisbona ha fatto seguito una circolare del Presidente dell'Assemblea.

Allo stato, credo di poter dire che, sinora, tutta la vicenda è stata gestita in modo molto soddisfacente attraverso le norme regolamentari vigenti. Proprio quelle disposizioni che apparivano scarsamente incisive anche perché poco caratterizzate hanno dimostrato di essere tanto elastiche da poter essere utilizzate efficacemente anche in contesti politico-giuridici ben differenti da quelli del tempo in cui erano state elaborate.

Al momento attuale, in relazione agli atti comunitari, le norme dei nostri regolamenti parlamentari soddisfano tre esigenze:

1. sul piano dell'ordinario rapporto Parlamento-Governo, consentono alle Camere di confrontarsi con il proprio "interlocutore naturale" e di votare risoluzioni – vincolanti, anche se nei limiti dell'indirizzo – per l'esecutivo stesso;
2. servono a dialogare con le Istituzioni dell'U.E. nell'ambito del dialogo politico;
3. permettono, infine, di esprimersi in merito al controllo di sussidiarietà conformemente alle previsioni dettate del Trattato di Lisbona.

Anche da un punto di vista numerico, il risultato è molto interessante.

Come è noto, la Commissione europea redige una relazione annuale, che si diffonde ampiamente sull'evoluzione del rapporto fra Parlamenti nazionali e la Commissione stessa. Con riferimento al 2009, il Senato italiano era la quarta delle Camere dell'Unione europea per numero di pareri resi al fine del controllo di sussidiarietà; in tale classifica, anche la Camera dei deputati raggiungeva una buona posizione. Sulla base dei dati 2010, non ancora definitivi, pare che il Senato abbia scalato due posizioni, salendo al secondo posto, mentre la Camera si collocherebbe sul terzo gradino del podio.

Non c'è dubbio che l'interesse concreto dimostrato dal nostro Parlamento al tema della sussidiarietà sia notevole. Senato e Camera hanno adottato, in sostanza, la medesima tecnica: a differenza di quanto fanno altri Parlamenti, ove si formulano valutazioni corpose solo in caso di parere negativo, le nostre Camere hanno scelto di rendere pareri molto articolati anche in caso di risposta positiva.

Il che poi è la regola, poiché solo in un caso il parere è stato di segno negativo, espresso dalla competente Commissione del Senato, in materia di importazione di pesce dalla Groenlandia, sulla ritenuta insussistenza del requisito di sussidiarietà.

Questo parere negativo richiederebbe un'analisi – nei suoi presupposti e nelle sue motivazioni – più dettagliata di quanto l'economia di questa esposizione consenta.

Va però detto, almeno, che, formalmente, l'atto comunitario è deferito alle Commissioni per una valutazione sotto il profilo della sussidiarietà e della proporzionalità, mentre le Camere tendono a dare dei pareri di merito molto articolati.

In realtà, nella sostanza delle cose, controllo di sussidiarietà e merito politico appaiono molto strettamente intrecciati. Si aggiunga che il dialogo con la Commissione europea, spesso, prosegue con una replica della Commissione stessa alle osservazioni delle Camere. A volte poi il dialogo si sviluppa ulterior-

mente, con un'ulteriore risposta della Commissione parlamentare e addirittura con successive contro-contro-repliche.

In questi due anni si sono consolidate alcune tendenze e alcuni indirizzi. Il rapporto fra organi interni e organi comunitari si è ormai definitivamente instaurato e, in concreto, mette in evidenza una posizione attiva del Senato rispetto alla Commissione europea, in quanto le Commissioni competenti di Palazzo Madama chiedono di avere a disposizione, per il controllo di sussidiarietà, anche gli atti adottati dalla Commissione europea sulla base della competenza propria e non solo quelli riferiti alla competenza concorrente.

Un profilo particolare di dissidio riguarda la delega legislativa. Non di rado vengono all'esame dei progetti d'atti normativi comunitari che prevedono una delega a tempo indeterminato di poteri normativi alla Commissione, salva la revoca da parte del Parlamento. Assumendo almeno come implicito metro di raffronto la delegazione legislativa come configurata dall'art. 76 Cost., il Senato ritiene non legittima una delega così indeterminata.

Mi avvio alla conclusione tentando di formulare alcune osservazioni ulteriori.

Indiscusso il notevole incremento del numero dei pareri parlamentari emessi nell'ambito del controllo di sussidiarietà, occorrerebbe vederne il *follow-up*: valutare cioè se e in che misura tali pareri abbiano un'effettiva incidenza sui contenuti della normativa europea *in itinere*. A una prima valutazione, tale ricerca sembrerebbe destinata a risultare infruttuosa.

In contrario, però, c'è un caso recente molto interessante, ancora isolato e forse modesto nel merito, ma particolarmente significativo in una prospettiva più ampia.

Mi riferisco a una proposta di modifica del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo e per lo sviluppo rurale. Nella specie, il parere della Commissione agricoltura del Senato è stato recepito nella proposta che la corrispondente Commissione del Parlamento europeo (dato non irrilevante: essendo italiano relatore) ha già deliberato per il *plenum*.

Per valutare appieno il precedente, occorre comunque un'altra considerazione. L'intervento dell'organismo parlamentare nazionale su un progetto di atto normativo ha a oggetto un testo già formato. E chi propone un atto ha un potere di iniziativa che, in larga misura, condiziona anche l'esito conclusivo del procedimento. Potrei ricordare, a questo proposito, alcuni studi sviluppati in ambito civilistico che, facendo applicazione della teoria dei giochi alla fase di formazione del contratto, hanno dimostrato che – in quanto l'oblato ha solo la facoltà di rovesciare i ruoli, modificando la proposta ricevuta e facendosi a sua volta proponente – in termini sostanziali il titolare del potere di proposta sia il titolare del potere di decisione.

Senza abbandonare il terreno della sussidiarietà, occorrerebbe allora trovare anche il modo di intervenire già nella fase della definizione del progetto. In questo ambito il tradizionale schema di rapporti, secondo cui le Camere danno un indirizzo al Governo, si potrebbe rivelare utile nella parte in cui quest'ultimo solo ha a disposizione strumenti che gli consentono di influire sulla determinazione del contenuto del progetto di atto comunitario.

Sia pure rapidamente, ho letto il progetto di modifica della c.d. legge "La Pergola-Buttiglione", in cui il ruolo attribuito Governo è sicuramente importante. Ritengo che questa sia una scelta ragionevole. Pur con tutta la buona volontà, la posizione delle Camere nel rapporto con le Istituzioni europee, se priva della

mediazione forte e consapevole dell'esecutivo, rischia di essere sterile, perché solo il Governo ha la possibilità di attivarsi a Bruxelles con gli strumenti che gli sono propri e comunque rimane, in pratica, è il monopolista dell'informazione. Se sprovvisto dell'indispensabile flusso informativo, il Parlamento non può conoscere il quadro su cui è chiamato a pronunciarsi e il suo intervento rischia di essere intempestivo e inefficace. Tutto questo lo vedremo con maggior precisione se e quando la legge di riforma vedrà la luce e inizierà a dispiegare i suoi effetti.

Infine, alcune valutazioni di sistema. Sono dell'avviso che esse vadano fatte perché il ruolo crescente assunto dall'esame degli atti normativi dell'U.E. nell'ambito dell'attività parlamentare può essere valutato come la spia di un atteggiamento complessivo: se scorriamo i resoconti parlamentari, si nota che larga parte dell'attività parlamentare è attività consultiva.

È attività consultiva sui progetti di atti normativi dell'U.E. ed è attività consultiva su atti normativi del Governo.

Il problema che si pone è di dare un senso a tutto questo: si sta realizzando la profetia del Parlamento in Commissione? Ciò avviene per una contingenza o per necessità? Quest'esaltazione del ruolo consultivo del Parlamento esprime a una modificazione funzionale dell'organo o dipende dal fatto che l'attività legislativa ordinaria è ferma, anche a causa della mancanza di coperture finanziarie? Il giudizio che ne segue può essere differente: da un lato, si potrebbe dire che il Parlamento tende a porsi in maniera nuova, prendendo coscienza del fatto che il vero motore della legislazione è l'esecutivo, scegliendo di esaltare il suo apporto consultivo e cercando di influire sui contenuti della normazione posta in essere direttamente dal Governo; dall'altro, si potrebbe parlare di un Parlamento che, all'angolo, nella pratica impossibilità di legiferare direttamente, fa quel che può, rassegnandosi a un impatto necessariamente limitato.

In termini generali di funzionalità del Parlamento, allora, sono maturi i tempi per suggerire una riflessione su alcuni tipi di procedure. Il c.d. Parlamento consulente, cioè il Parlamento che dà parere sugli schemi di atti normativi del Governo o dell'U.E. è al momento un Parlamento la cui attività si esaurisce in Commissione. Mi domando però se, anche alla luce della situazione di fatto che si è venuta a determinare, sia davvero corretto escludere del tutto le Assemblee da processi normativi di cui stiamo parlando.

Talvolta si manifesta una sorta di astuzia della storia, attraverso usi atipici della procedura parlamentare che, almeno in parte, esulano dalla nostra riflessione odierna. Ricordo una vicenda relativa al federalismo municipale: il procedimento in Commissione si è arrestato perché lo schema di parere proposto dalla maggioranza non è stato accolto; della questione sono state investite le due Assemblee. Con il che, in buona sostanza, si è finito per far valere una riserva di assegnazione della questione all'Aula, con un uso atipico – ripeto – di una procedura parlamentare codificata.

Tanto più il ruolo del Parlamento sui progetti di atti normativi dell'U.E. vuol essere significativo – e qui torniamo agli inizi del discorso – tanto più, almeno per gli argomenti di maggiore rilievo, si deve trovare il modo di coinvolgere il *plenum* nella determinazione finale.

LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DI FRONTE ALLE NUOVE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA

Maria Valeria Agostini

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Da Schengen a Lisbona: una rapida ricostruzione storica. 3. Il controllo rafforzato della sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali. 4. Le altre novità previste dal Trattato di Lisbona: la valutazione dell'attività di Eurojust e il controllo di Europol. 5. L'importanza della cooperazione fra parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

1. Oggetto di questo seminario è il ruolo delle Assemblee legislative nella definizione delle politiche per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'espressione "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" è certamente suggestiva. Ad essa si ricollega il superamento dell'ottica puramente economico-commerciale dei Trattati istitutivi originari, ove anche la libera circolazione delle persone è concepita in termini di integrazione dei mercati del lavoro, con l'affiancamento ad essa di una nuova dimensione legata alla condizione dell'individuo in quanto tale.

Si tratta, come ben si comprende, di una materia particolarmente delicata che tocca da vicino i diritti fondamentali dei cittadini e per la quale il controllo democratico assume una importanza fondamentale.

Al riguardo si è assistito ad un processo lento, faticoso, fatto di piccoli passi, di regole minute, di equilibri di volta in volta raggiunti. La comprensione e la valutazione della situazione attuale non può prescindere da uno sguardo al passato. Non può prescindere, cioè, da una sintetica ricostruzione delle diverse tappe della microstoria istituzionale tracciata dagli accordi e dai Trattati europei in tema di coinvolgimento delle Assemblee elettive; una microstoria che è naturalmente parte della più ampia storia della integrazione europea.

2. Uno sguardo retrospettivo, condotto alla luce del ruolo delle Assemblee elettive nella definizione delle politiche e nel loro controllo, induce ad individuare tre fasi.

La prima fase, che va dal 1990 al 1999, è caratterizzata dalla pressoché totale assenza di un ruolo parlamentare.

Inizialmente, infatti, l'opzione prescelta dagli Stati non fu quella della attribuzione alla Comunità europea di nuove competenze. Come è noto, alle origini dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia stanno gli accordi di Schengen (1990), con cui gli Stati firmatari si impegnarono ad eliminare progressivamente le frontiere interne¹.

¹ Il 14 giugno 1985 la Francia, la Germania ed i tre Paesi del Benelux concludevano l'Accordo di Schengen, teso alla creazione di uno spazio comune, attraverso la progressiva eliminazione dei

In seguito il Trattato di Maastricht (1992), recependo tali accordi, pose la cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra gli obiettivi della costituenda Unione europea e definì alcuni temi di interesse comune che vanno dal controllo delle frontiere esterne, all’asilo, all’immigrazione, alla cooperazione giudiziaria e di polizia².

La scelta operata a Maastricht di collocare tale nuova politica europea nel cosiddetto “terzo pilastro”, con il conseguente ricorso al metodo tradizionale di cooperazione intergovernativa, ha comportato per tutta questa prima fase l’utilizzazione da parte del Consiglio di strumenti di azione di assai dubbia efficacia, quali le azioni comuni e le posizioni comuni, e la indiscutibile carenza di forme di controllo parlamentare adeguate. In particolare, per quanto riguarda il Parlamento europeo, non era neppure prevista la consultazione sulle singole iniziative, ma solo una generica periodica informazione sull’insieme di esse.

La seconda fase, inaugurata dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, e protrattasi fino al Trattato di Lisbona (dicembre 2009), ha visto il Parlamento europeo acquisire un ruolo consultivo sulle singole iniziative e, dopo un periodo di transizione, diventare codecisore a fianco del Consiglio limitatamente al tema della immigrazione illegale.

Il Trattato di Amsterdam³, infatti, ha provveduto a “comunitarizzare” e a trasferire, quindi, nel cosiddetto “primo pilastro” tutte le materie più direttamente attinenti alla libera circolazione delle persone, e segnatamente quelle relative a visti, immigrazione, asilo, cooperazione doganale e cooperazione giudiziaria in materia civile, lasciando nel “terzo pilastro”, e quindi nell’area della cooperazione intergovernativa, solo le disposizioni concernenti la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

Conformemente al Trattato, comunque, le deliberazioni hanno continuato ad essere assunte all’unanimità dal Consiglio, previo parere del Parlamento europeo in tutta l’area per un periodo transitorio della durata di cinque anni, allo scadere del quale a partire dal 2004, si è determinata una sorta di “asimmetria istituzionale”, che ha visto l’immigrazione legale – ove gli Stati membri erano intenzionati

controlli, al passaggio delle loro frontiere comuni, sia delle merci che delle persone. L’Accordo era in seguito firmato anche da Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria e, nel dicembre 1996 da Danimarca, Finlandia e Svezia. Non hanno aderito all’Accordo di Schengen il Regno Unito e l’Irlanda. L’Accordo prevedeva misure a breve termine e misure a lungo termine. Le prime avevano carattere amministrativo-organizzativo e non comportavano modifiche alle leggi nazionali; le seconde erano dirette a consentire la creazione di un’area omogenea, delimitata verso l’esterno anzitutto da condizioni omogenee di sicurezza, come presupposto per l’abolizione interna dei controlli. La Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen è entrata in vigore nel 1995.

² Si tratta, come è stato rilevato (Roberto Adam “Il contributo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia” in Europa Europae n. 3, 1999) di un elenco per certi versi eterogeneo. Ne fanno parte l’asilo, l’attraversamento delle frontiere esterne dell’Unione con i relativi controlli, l’immigrazione e la politica relativa agli stranieri provenienti da paesi terzi, la lotta contro le tossicodipendenze e contro la frode su scala internazionale, la cooperazione giudiziaria in materia civile e in materia penale, la cooperazione doganale, la cooperazione di polizia. L’insieme delle materie di interesse comune elencate da Maastricht è comunque tale da prefigurare un quadro di cooperazione stabile fra gli Stati membri in vista della progressiva realizzazione di uno spazio senza frontiere.

³ Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999 ha collocato lo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” nel Preambolo e nell’articolo 2 del TUE e ha inserito un nuovo titolo del Trattato CE – titolo VI: “Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”.

a mantenere la piena sovranità – conservare la regola della unanimità in seno al Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, mentre l’immigrazione illegale è evoluta verso la votazione a maggioranza qualificata e la co-decisione del Parlamento europeo⁴.

La terza fase attualmente in corso si apre con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009. Con essa si determina un mutamento di prospettiva, con l’irruzione della dimensione parlamentare in un settore fino a ieri tendenzialmente riservato alle procedure intergovernative. Ne sono testimoni: l’acquisizione da parte del Parlamento europeo di un potere legislativo e di controllo pieno in pressoché tutta l’area, con l’estensione della codecisione anche ai settori della cooperazione giudiziaria e di polizia e della immigrazione legale⁵; l’ingresso nel procedimento legislativo dei parlamenti nazionali con un ruolo di controllo della sussidiarietà; un forte e decisivo impulso alla cooperazione interparlamentare.

3. Sono noti i contenuti del Protocollo sul controllo del principio di sussidiarietà⁶: in tutte le materie a competenza concorrente la valutazione negativa di un progetto di atto legislativo da parte di un terzo dei parlamenti nazionali è causa di un suo riesame da parte dei proponenti⁷. Se questa è la regola generale, nel caso di proposte della Commissione o di iniziative di un gruppo di Stati membri che si riferiscano ad alcune materie facenti parte dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono previste modalità di controllo parlamentare rafforzate: la soglia che fa scattare l’obbligo del riesame da parte dei proponenti, infatti, è abbassata da un terzo ad un quarto delle Assemblee parlamentari nazionali.

Proprio la particolare delicatezza del settore, che fino a ieri lo ha fatto permanere nell’ambito della cooperazione intergovernativa, sottraendolo all’azione e al controllo parlamentare diretto, opera ora in direzione opposta con un particolare

⁴ Decisione 2004/927/CE del 22 dicembre 2004, in GUCE L 396 del 31 dicembre 2004, che assoggetta alcuni settori contemplati dal Titolo IV parte terza del Trattato che istituisce la Comunità europea alla procedura di cui all’articolo 251 del trattato medesimo.

⁵ Prevedono eccezioni alla regola delle deliberazioni a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dei Ministri e corrispondentemente alla procedura di codecisione del Parlamento europeo le disposizioni di cui agli artt. 81 TFUE (diritto di famiglia); 82 TFUE (individuazione di ulteriori elementi specifici della procedura penale in relazione ai quali stabilire norme minime per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e la cooperazione giudiziaria nelle materie penali); 83 TFUE (individuazione di ulteriori sfere di criminalità rispetto alle quali la legge europea può stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni); 86 TFUE (Procura europea); 87 TFUE (cooperazione operativa di polizia); 89 TFUE (definizione e limiti per l’intervento di autorità giudiziarie e di polizia nel territorio di un altro Stato membro).

⁶ Si tratta, come è noto, del principio in base al quale “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, la Comunità [...] interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

⁷ A seguito del riesame la proposta può essere mantenuta, modificata o ritirata. Vi è da aggiungere che, secondo la procedura legislativa ordinaria, qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno la maggioranza dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, l’opposizione dei parlamenti può tradursi nel blocco della proposta. Ove la Commissione non la ritiri, infatti, essa è sottoposta al Parlamento europeo che delibera a maggioranza semplice ed al Consiglio che decide a maggioranza del 55%.

rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali. Solo ad uno sguardo superficiale, però, questo elemento può apparire paradossale: ai parlamenti nazionali, infatti, è riconosciuto un ruolo meramente "impeditivo", che non lascia spazio a valutazioni di merito, né tanto meno a funzioni "propulsive". Nel Protocollo sul controllo del principio di sussidiarietà il ruolo dei parlamenti nazionali è concepito a salvaguardia della sovranità nazionale, contro eventuali sconfinamenti europei; e questo spiega il ruolo rafforzato loro riconosciuto in materie che, nel momento in cui escono dall'orbita intergovernativa, si sottraggono al potere di veto dei rispettivi governi.

Sotto questo aspetto, provvidenziale per l'affermarsi di un ruolo meno circoscritto delle Assemblee parlamentari nazionali è stata l'iniziativa assunta dalla Commissione europea fin dal 2006, ancor prima quindi dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di trasmettere le proprie proposte ai parlamenti onde acquisirne i pareri. La cosiddetta "procedura Barroso" (dal nome dell'allora Presidente della Commissione), ha infatti aperto un dialogo politico fra la Commissione, cui spetta in gran parte l'iniziativa legislativa, e i parlamenti; un dialogo che è tuttora in corso con la maggior parte dei parlamenti nazionali che non si limitano al solo controllo di sussidiarietà, ma che effettuano valutazioni anche sul merito dei singoli provvedimenti⁸.

4. Non è questa, comunque, la sola disposizione del Trattato di Lisbona che, nel sottoporre le materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia a un controllo parlamentare più stringente, apre la strada al possibile esercizio da parte dei parlamenti di un ruolo più ampio di quello di semplici "guardiani" della sovranità nazionale.

Interessante è al riguardo la disposizione dell'articolo 70 del Trattato, il quale stabilisce che i parlamenti nazionali, insieme al Parlamento europeo, siano informati dei contenuti e dei risultati della valutazione sulla attuazione da parte degli Stati membri delle politiche dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Vi sarà, quindi, un monitoraggio della attuazione delle politiche, in particolare sotto il profilo del mutuo riconoscimento, i cui risultati saranno sottoposti alle Assemblee parlamentari, con la possibilità per ciascun parlamento di conoscere e di valutare non più soltanto l'azione del proprio Governo, ma anche quella dei Partner europei.

Infine, non si possono non ricordare, per il particolare rilievo che esse assumono in termini di potenziamento del ruolo delle Assemblee, le previsioni degli articoli 85 e 88, che associano i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo alla valutazione dell'attività di Eurojust⁹ e al controllo di Europol¹⁰. Si tratta di funzioni inedite per i parlamenti nazionali, che potranno così intervenire su delicate questioni di portata europea senza l'intermediazione dei rispettivi governi.

⁸ A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e a tutto il 10 marzo 2011 erano pervenuti alle Istituzioni europee 299 pareri dei parlamenti nazionali. Solo 37 di questi ricadevano sotto la disciplina prevista dal Protocollo sul controllo del principio di sussidiarietà, mentre i restanti 262 assumevano la forma di contributi dei parlamenti, in gran parte da ascrivere al dialogo politico.

⁹ Nata nel 2002 allo scopo di promuovere il coordinamento di indagini e procedimenti giudiziari fra gli Stati membri dell'UE nella loro azione contro le forme gravi di criminalità organizzata, Eurojust si compone di 27 membri nazionali, uno per ciascuno Stato membro dell'UE.

¹⁰ L'Ufficio europeo di polizia Europol, istituito nel 2002 con sede a L'Aja, svolge compiti di intelligence a livello europeo in ambito criminale. Un rappresentante per ciascuno Stato membro siede nel suo Consiglio di Amministrazione.

Le modalità per associare Parlamento europeo e parlamenti nazionali alla valutazione e al controllo di Eurojust ed Europol saranno stabilite da appositi regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio, da adottare secondo la procedura ordinaria. I parlamenti nazionali, in sede di Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea¹¹, hanno chiesto di essere consultati ancor prima della formalizzazione della proposta da parte della Commissione, che sarà poi sottoposta alla loro attenzione per il controllo di sussidiarietà.

Nel clima di collaborazione instauratosi con la “procedura Barroso” la Commissione ha intanto inviato al Parlamento europeo e a ciascun parlamento nazionale una “Comunicazione esplorativa” contenente considerazioni e proposte relativamente alla loro associazione al controllo di Europol.

In tale documento la Commissione si esprime per l'istituzione di un forum interparlamentare composto da membri delle commissioni parlamentari nazionali ed europee competenti in materia che si riunisca ad intervalli regolari e che possa invitare il direttore di Europol a discutere su questioni attinenti all'operato dell'Agenzia. Gli orientamenti espressi in proposito dai singoli parlamenti nazionali variano dal ricorso alle sedi di cooperazione interparlamentare già esistenti, ad un rafforzamento della COSAC, all'ipotesi, infine della creazione di una commissione mista specifica come suggerito dalla Commissione; il Senato italiano appare al momento orientato ad aderire a tale proposta.

5. Al di là della configurazione più o meno strutturata della sede di cooperazione interparlamentare, comunque, sarebbe preferibile evitare di scomporre le materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con la creazione di un forum esclusivamente dedicato al controllo di Europol. Anche per la valutazione delle attività di Eurojust, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali saranno chiamati a istituire meccanismi di coordinamento. Né sembra opportuno escludere da una cooperazione interparlamentare strutturata tutta la materia della immigrazione, dell'asilo, del trattamento dello straniero all'interno dell'Unione, materia particolarmente sensibile e caratterizzata da forti interconnessioni fra il livello europeo e quello nazionale.

Già il Parlamento europeo, del resto, nella sua risoluzione sul Programma di Stoccolma¹², nell'elencare le informazioni sullo spazio di libertà, sicurezza, e giustizia che devono essere messe a disposizione dei parlamenti nell'ambito della cooperazione interparlamentare, inseriva accanto alle attività di Europol e di Eurojust, anche quelle dell'agenzia *FRONTEX*¹³, dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) e dell'intero sistema Shengen.

¹¹ Si vedano in proposito le Conclusioni della Presidenza alla Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea di Stoccolma del 14 e 15 maggio 2010.

¹² Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2009 sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo “Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio del cittadino”, Programma di Stoccolma, punto 13.

¹³ L'agenzia per il controllo delle frontiere, *FRONTEX*, istituita il 1° maggio 2005 con il regolamento 2007/2004/CE ed operativa dal 3 ottobre dello stesso anno, ha innanzitutto il compito di coordinare le operazioni congiunte svolte dagli Stati membri alle frontiere esterne. Altre funzioni riguardano la formazione delle guardie di frontiera, l'attività di analisi del rischio, lo sviluppo di

Appare, quindi, auspicabile, a mio avviso, l'istituzione di un unico forum interparlamentare, composto da membri delle Commissioni parlamentari competenti in ciascuna delle componenti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, da articolare eventualmente in sottocommissioni secondo gli ambiti di competenza prevalente. Ciò eviterebbe una eccessiva moltiplicazione delle sedi di cooperazione interparlamentare, e fornirebbe ai parlamentari una visione più ampia delle questioni, con la possibilità di esercitare un ruolo propulsivo oltre a quello di mero controllo tendenzialmente attribuito ai parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona.

La decisione spetterà alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione, massimo organo della cooperazione interparlamentare. L'articolo 9 del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali recita infatti “Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione”.

È certa, comunque, ed è da sottolineare l'importanza delle sinergie attivabili attraverso la cooperazione fra Parlamento europeo e parlamenti nazionali in un'area così delicata ed importante.

Il Parlamento europeo che – oltre alla qualità di codecisore della legislazione europea in materia, di cui si è detto, col Trattato di Lisbona ha anche acquisito il ruolo di autorità di bilancio – ha ora la possibilità di incidere, sia sul versante dei contenuti delle politiche, sia su quello, non certo secondario, delle risorse ad esse devolute. I parlamenti nazionali, d'altronde, non dispongono autonomamente di informazioni sufficienti per influire positivamente sui rispettivi governi¹⁴ (anche quando, come nel caso dell'Italia, hanno istituito un apposito organismo bicamerale destinato al controllo nelle materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quale il Comitato Shengen)¹⁵. Essi possono, però, se non resi adeguatamente partecipi delle politiche che vanno maturando a Bruxelles, intralciare il processo legislativo europeo attraverso il meccanismo del controllo di sussidiarietà, oltre che esercitare in maniera distorta il ruolo che loro compete in sede di trasposizione della legislazione europea negli ordinamenti interni.

ricerche per il controllo delle frontiere, l'assistenza tecnica ed operativa ed il supporto alle operazioni di rimpatrio.

¹⁴ Solo la Danimarca e l'Irlanda sembrano realizzare efficacemente lo scopo. Si veda in proposito la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali COM (2010) 776 def.

¹⁵ Istituito con legge 30 settembre 1993 n. 388, il Comitato Shengen, composto di 10 deputati e 10 senatori, ha il compito di controllare l'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione degli accordi di Shengen, relativi alla creazione di uno spazio comune europeo attraverso la progressiva eliminazione dei controlli al passaggio delle frontiere comuni ed alla creazione di condizioni omogenee di sicurezza alle frontiere esterne anche attraverso la cooperazione tra polizie e la cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione.

Fino ad oggi la politica della immigrazione ha fatto progressi non del tutto soddisfacenti, soprattutto nel campo della solidarietà fra Stati membri e della politica comune di asilo¹⁶. Vi è da sperare che, con la piena operatività del Trattato di Lisbona e con una efficace cooperazione interparlamentare, le Assemblee legislative riescano a svolgere un ruolo propulsivo, oltre che di controllo democratico, in una materia che, con l'eliminazione delle frontiere interne, e con le pressioni di dimensioni inusitate che si esercitano sulle frontiere esterne, non può non ricadere in pieno sotto la responsabilità dell'Unione¹⁷.

¹⁶ Si vedano fra gli altri: BRUNO NASCIBENE, *Il futuro della politica europea di asilo*, ISPI Working paper n. 25, giugno 2008; BRUNO NASCIBENE e ALESSIA DI PASCALE, *L'Unione europea di fronte all'afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una colpevole assenza?*, documenti IAI n. 11, 5 marzo 2011, nonché l'audizione del Capo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea Ferdinando Nelli Feroci nella seduta del 23 novembre 2010 del Comitato Shengen, dove, a proposito delle prospettive per una politica comune dell'asilo, egli sottolineava le difficoltà del percorso ed affermava "se a parole tutti condividono l'obiettivo di un sistema comune di asilo, nei fatti constatiamo che non è facile procedere" e più oltre "Non dobbiamo pensare che sia facile e agevole tradurre in termini operativi il principio di solidarietà in materia di redistribuzione di richiedenti asilo [...]".

¹⁷ L'auspicio qui contenuto è stato solo in parte realizzato negli anni successivi alla presentazione di questo contributo. L'acuirsi della crisi migratoria, infatti, ha messo in luce alcune contraddizioni presenti nel Trattato di Lisbona. Così l'articolo 79 TFUE prevede una politica comune dell'immigrazione e assoggetta la sua disciplina alla procedura legislativa ordinaria che pone sullo stesso piano il Parlamento europeo e il Consiglio. Lo stesso articolo, però, al comma 5 afferma che le sue norme non incidono "[...] sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo", mentre il successivo articolo 80 afferma "il principio di solidarietà, anche finanziaria, e di equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri".

Di fronte alla contraddittorietà delle norme, nel 2015 la Commissione europea ha forzato in direzione della solidarietà, presentando l'Agenda sull'immigrazione e proponendo un sistema temporaneo di quote per la ricollocazione dei richiedenti asilo approdati in Italia e in Grecia attraverso il Mediterraneo, in funzione della popolazione e della situazione economica di ciascun Paese. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la proposta a maggioranza, ma Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, riuniti sotto la sigla di Gruppo di Visegrad, hanno rifiutato di dare attuazione alla decisione e di accogliere i migranti secondo le quote loro assegnate. L'Ungheria e la Slovacchia, supportate dagli altri due Paesi, hanno presentato ricorso alla Corte di Giustizia; ricorso che la Corte ha respinto, ritenendo il sistema delle quote conforme al diritto europeo, mentre la Commissione ha deciso di aprire una procedura di infrazione nei confronti di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria.

Il Parlamento europeo ha nel frattempo approvato a larga maggioranza una riforma del Regolamento di Dublino, sostituendo il principio dell'esame delle richieste di asilo nel Paese di primo approdo, con un meccanismo automatico e permanente di ricollocazione secondo un sistema di quote che fa perno sul principio di solidarietà dell'articolo 80 del Trattato TFUE e che tiene conto della volontà e degli eventuali legami rilevanti del migrante. La riforma approvata dal Parlamento prevede inoltre la possibilità di sospendere l'erogazione di risorse dei Fondi strutturali a quei Paesi che non attuino la solidarietà sul versante delle migrazioni. Alla fine del 2017 tale riforma non era ancora stata adottata dal Consiglio, spaccato al suo interno e titubante nel fare ricorso al voto a maggioranza pur consentito dal Trattato di Lisbona.

LE COMMISSIONI PERMANENTI TRA ATTIVITÀ LEGISLATIVA E NUOVE FUNZIONI DEL PARLAMENTO

Maria Valeria Agostini

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Le funzioni e i poteri del Parlamento. 3. Le procedure e i regolamenti parlamentari. 4. Il controllo di sussidiarietà realizzato dal Parlamento italiano. 5. Considerazioni sull'esperienza in atto. 6. Il controllo di sussidiarietà nel contesto europeo. 7. Impatto del controllo di sussidiarietà sulla democratizzazione dell'Unione europea.

1. Il ciclo di seminari parlamentari di quest'anno, dedicato alle Commissioni permanenti fra attività legislativa e nuove funzioni del Parlamento, evoca un fenomeno evidenziatosi negli ultimi anni, che hanno visto la funzione legislativa perdere parte della sua centralità a favore di altre funzioni¹.

In questo quadro il controllo di sussidiarietà – cui è dedicato il dialogo di oggi – rappresenta una delle nuove funzioni del Parlamento. Una nuova funzione che, come vedremo, ha avuto l'effetto di rivitalizzare anche una delle funzioni tradizionali precedentemente trascurate: la funzione di controllo e di indirizzo nei confronti del Governo sui progetti di atti dell'Unione europea. E una nuova funzione che non è stata priva di conseguenze per il sistema delle Commissioni parlamentari, seppure non siano per ora intervenute incisive modifiche dei testi dei Regolamenti parlamentari.

2. Ma procediamo con ordine.

Come è noto, con l'entrata in vigore il 1 dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, le Camere dei parlamenti nazionali hanno acquisito la possibilità di intervenire direttamente nei procedimenti legislativi dell'Unione europea attraverso il controllo di sussidiarietà.

In conseguenza di tale innovazione le funzioni ed i poteri del Parlamento in ordine alla legislazione europea sono ora riconducibili a tre: una funzione di vigilanza su eventuali eccessi di potere legislativo dell'Unione, attraverso il controllo di sussidiarietà; una funzione di collaborazione con le istituzioni dell'Unione attivata con la cosiddetta "procedura del dialogo politico" o "procedura Barroso", dal nome del Presidente della Commissione europea che la ha istituita; la tradi-

¹ Si sono così sviluppate le relazioni con altre Assemblee elettive finalizzate all'acquisizione di conoscenze e al miglior esercizio delle funzioni di controllo e di impulso; e si sono fatti viepiù numerosi i pareri trasmessi al Governo dalle Commissioni competenti di Camera e Senato su schemi di decreti legislativi delegati in materia europea.

zionale funzione di indirizzo e controllo sul Governo in relazione alla sua attività in seno al Consiglio dell’Unione.

1. La funzione di vigilanza si esercita, come si è detto, attraverso il controllo di sussidiarietà. Come è noto il principio di sussidiarietà – già introdotto col Trattato di Maastricht del 1993 – è uno dei principi cardine dell’UE, che vale a fissare il confine fra l’azione degli Stati membri e l’azione dell’Unione. Esso stabilisce che nelle materie a competenza concorrente, l’Unione deve intervenire soltanto se gli obiettivi previsti non possono essere realizzati dagli Stati membri (parametro della necessità) o se possono essere realizzati meglio a livello dell’Unione (parametro dell’efficacia comparata). A seguito del Trattato di Lisbona i progetti di atti legislativi europei sono trasmessi direttamente ai Parlamenti nazionali, il cui parere può dar luogo ad una sospensione o, in ultima analisi, anche ad un blocco del procedimento legislativo se rispettivamente un terzo o la metà delle Camere esprimono un “parere motivato” di non conformità al principio di sussidiarietà²;
2. la funzione di collaborazione discende da un’iniziativa del Presidente della Commissione Barroso, assunta dopo l’esito negativo dei referendum di Francia ed Olanda e la conseguente mancata ratifica del Trattato costituzionale. Con essa la Commissione, anziché arroccarsi in difesa delle sue prerogative minacciate dai testi in discussione, si è aperta ai parlamenti nazionali, inaugurando quella oggi nota come “procedura di dialogo politico”. Già a partire dal 2006 tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione sono stati così trasmessi ai parlamenti con l’invito a far pervenire pareri e con l’impegno della Commissione a rispondere ad ogni contributo ricevuto. La procedura, imperniata sul merito dei provvedimenti, è sopravvissuta all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Essa ha avuto il merito di preparare il terreno per le successive procedure di controllo parlamentare sulla sussidiarietà e in alcuni casi – fra i più interessanti quello italiano – ha contribuito a rivitalizzare la tradizionale funzione di controllo e di indirizzo del Parlamento sul Governo;
3. la funzione di indirizzo e di controllo sull’azione del Governo in seno al Consiglio dell’Unione, infatti, si è fortemente rafforzata in concomitanza con lo sviluppo del dialogo diretto del Parlamento con le Istituzioni europee. I numerosi atti di indirizzo adottati contestualmente ai cosiddetti “pareri Barroso” (17 nel 2009 e 71 nel 2010 al Senato; 9 nel 2009 e 25 nel 2010 alla Camera dei deputati) sono testimoni di un mutato atteggiamento del Parlamento nei confronti delle tematiche europee e di una rivitalizzazione della funzione di indirizzo e controllo. Non a caso un saggio sull’argomento apparso di recente su una rivista italiana in lingua inglese ha assunto il titolo:

² Il progetto deve essere riesaminato da parte dei proponenti se un terzo delle Camere si pronuncia con un “parere motivato” di non conformità del progetto al principio di sussidiarietà; se, nell’ambito di una procedura legislativa ordinaria, il numero delle Camere dissenzienti raggiunge la metà più uno e la Commissione europea mantiene la proposta, della questione sono investiti il Consiglio e il Parlamento europeo. La proposta è definitivamente bloccata se ritenuta non conforme al principio di sussidiarietà dal 55% dei membri del Consiglio o dalla maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo. A ciascun Parlamento sono attribuiti due voti e, in caso di Parlamenti bicamerali, a ciascuna Camera un voto.

*La bella addormentata si risveglia*³. In effetti prima del 2006, pur in presenza di norme dei Regolamenti di Camera e Senato che disciplinavano in maniera puntuale l'adozione di atti di indirizzo su progetti di atti comunitari, le risoluzioni in materia adottate da ciascun ramo del Parlamento rappresentavano eventi eccezionali. Di qui l'appellativo di "bella addormentata" assegnato al Parlamento italiano.

3. L'irrompere della interlocuzione diretta del Parlamento con le Istituzioni dell'Unione non ha dato luogo sino ad ora a significative modifiche dei Regolamenti parlamentari. Sia alla Camera che al Senato si è ritenuto di procedere attraverso una "interpretazione aperta", o se si preferisce una "forzatura" della normativa esistente. Così la procedura di esame dei progetti di atti dell'Unione con finalità di dialogo politico (procedura Barroso) è stata incanalata nell'alveo della preesistente procedura di indirizzo al governo, disciplinata dall'articolo 144 del regolamento del Senato e dall'articolo 127 del Regolamento della Camera dei deputati⁴. Centrale ne è risultata la scelta in entrambe le Camere di porre in capo alle Commissioni di settore la competenza sia a formulare indirizzi nei confronti del Governo, sia a dialogare con la Commissione europea. Non è così in tutti i paesi membri dell'Unione. In alcuni di essi – valga come esempio quello della Danimarca, ove la Commissione politiche europee è molto forte ed autorevole – si privilegia la massima concentrazione e la competenza sulle tematiche europee rispetto alla conoscenza più approfondita del complesso delle normative e delle problematiche nazionali nelle singole materie che è propria delle Commissioni di settore.

Per quanto riguarda il controllo di sussidiarietà, la Camera ha accentrato tale compito nella Commissione Politiche dell'Unione europea. Il Senato ha invece incanalato anche la sussidiarietà nell'alveo del richiamato articolo 144 del Regolamento. Scelta, quest'ultima, certo facilitata dell'esistenza del potere sostitutivo da parte della Commissione Politiche europee del Senato, che ne può assicurare comunque l'esame anche in caso di inerzia della Commissione competente per materia. Si è poi discusso, sia alla Camera che al Senato, se prevedere la sistematica remissione all'Assemblea in caso di parere contenente rilievi sulla sussidiarietà; rilievi suscettibili, quindi, di produrre effetti a livello dell'Unione. La scelta prevalsa in entrambi i rami del Parlamento è stata quella di far valere anche in questo caso la regola prevista per gli atti di indirizzo al Governo adottati in Commissione, secondo cui la rimessione si ha solo quando lo richiedano il Governo o un quinto dei componenti la Commissione o un decimo dei componenti l'Assemblea⁵. La

³ R. MATARAZZO, J. LEONE "Sleeping beauty awakens: the Italian Parliament and the European Union after the Lisbon Treaty" in *The International Spectator*, vol. 46, n. 3, september 2011.

⁴ Titolari del potere di indirizzo sono le Commissioni competenti per materia, previo parere delle Commissioni esteri e politiche europee in Senato e della Commissione politiche europee alla Camera dei deputati. Il Regolamento del Senato prevede l'adozione di risoluzioni che impegnano il Governo, quello della Camera chiude il procedimento con l'approvazione di un documento finale. La Commissione Politica dell'Unione europea del Senato dispone di un potere sostitutivo in caso di inerzia delle Commissioni competenti, potere di cui non dispone la corrispondente Commissione della Camera.

⁵ Tali scelte procedurali sono state sancite da due lettere del Presidente del Senato alle Commissioni, la prima del 6 ottobre 2006 concernente il "dialogo politico" e la seconda del 1° dicembre

questione non era di poco conto e la decisione assunta segna un punto a favore delle Commissioni che – salvo casi di particolare rilievo per il Governo o di aperto contrasto fra le forze politiche – divengono titolari del dialogo diretto con le Istituzioni dell’Unione anche in merito alla delicata questione della sussidiarietà.

4. Passando a considerare l’esperienza concreta, a tutt’oggi il Parlamento italiano ha trasmesso alle Istituzioni europee un totale di otto “pareri motivati” per mancato rispetto del principio di sussidiarietà. Il primo parere, adottato dalla Commissione Agricoltura del Senato l’8 giugno 2010, verteva su un tema di scarsa centralità, quale l’importazione nell’Unione europea di prodotti della pesca originari della Groenlandia. Politicamente più rilevanti i due “pareri motivati” adottati il 31 maggio 2011 dalla Commissione Giustizia del Senato, alla presenza del Governo, su proposte di regolamento del Consiglio (COM 2011 126 def. e COM 2011 127 def.) contenenti misure relative alla legislazione applicabile per il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali fra i coniugi e delle unioni registrate. A distanza di pochi giorni, l’8 giugno 2011 la Commissione Politiche dell’Unione europea della Camera adottava il suo primo “parere motivato” a duplice oggetto, su un tema, quello del brevetto europeo e del relativo regime di traduzione che, come impostato, comporta uno svantaggio competitivo per l’Italia. Facevano seguito il 2 agosto 2011 il “parere motivato” della Commissione igiene e Sanità del Senato su una proposta di regolamento relativo agli alimenti destinati a fini medici speciali e, più recentemente, il 14 dicembre 2011 e il 4 aprile 2012, i due pareri motivati della Commissione Politiche europee della Camera dei deputati, rispettivamente in tema di Fondi di coesione e di trattamento dei dati personali.

5. Alla luce di questa prima esperienza è possibile svolgere alcune brevi considerazioni.

Da un lato le novità introdotte a livello europeo non sono state prive di conseguenze per i rapporti interistituzionali interni ed in particolare per le modalità di raccordo fra Governo e Parlamento in relazione ai provvedimenti dell’Unione. Si è già detto della rivitalizzazione della funzione di indirizzo e controllo determinatasi di fatto. Sul piano normativo, vi è da aggiungere che la legge 11 del 2005 (La partecipazione dell’Italia all’Unione europea) è stata integrata con alcune puntualizzazioni volte a migliorare la collaborazione fra Esecutivo e Legislativo e ad evitare che l’Italia si presenti a Bruxelles con posizioni divergenti. Il nuovo articolo 4 *quater*, in particolare, prevede che il Governo fornisca alle Camere in tempo utile per l’esame parlamentare delle proposte ricadenti nell’ambito della verifica del principio di sussidiarietà una serie di informazioni e valutazioni particolarmente dettagliate⁶.

2009, a seguito dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona. Alla Camera la procedura di “dialogo politico” è stata affrontata nel parere della Giunta del Regolamento del 6 ottobre 2009, mentre nel successivo parere del 14 luglio 2010 si è decisa la procedura per il controllo di sussidiarietà.

⁶ Di rilievo è anche il nuovo articolo 4 *bis*: “il Governo assicura che la posizione rappresentata dall’Italia tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere” e “nel caso in cui non abbia potuto conformarsi [...] riferisce tempestivamente alle Camere, fornendo le appropriate motivazioni delle posizioni assunte”. Gli articoli citati della legge 11 del 2005 sono stati inseriti ad opera della legge 4 giugno 2010 n. 96 (legge comunitaria 2009).

Queste norme non hanno impedito che nel caso del parere reso dalla Commissione Agricoltura del Senato sulla importazione di prodotti della pesca dalla Groenlandia, si creasse una difformità fra l'atteggiamento del Governo, favorevole alla proposta, e quello del Parlamento che ha ritenuto di individuare una violazione del principio di sussidiarietà. Purtroppo non ha ancora trovato soluzione il problema di una costante presenza dei rappresentanti del Governo nelle sedute delle Commissioni in cui si discutono progetti europei, presenza che, seppure non resa obbligatoria dai Regolamenti parlamentari, garantirebbe certo un raccordo più efficace di qualsiasi normativa che imponga obblighi di informazione a carico del Governo.

Una seconda considerazione che può trarsi dalla esperienza fin qui condotta di applicazione della procedura affermatasi per l'esame dei progetti europei, è un tendenziale rafforzamento delle Commissioni Politiche dell'Unione europea. Ciò è vero in particolare per la Camera, ove, come si è detto, la XIV Commissione è l'unico titolare del controllo di sussidiarietà. Ma anche l'analoga Commissione del Senato, in ragione del suo particolare dinamismo e dell'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della procedura di dialogo politico, ha acquisito una centralità in precedenza sconosciuta. È tutt'altro che privo di interesse, poi, rilevare come, almeno in questa prima fase, non sia mai stata richiesta la rimessione all'Assemblea. Ci si può domandare in quale misura ciò sia dovuto ai tempi ristretti dell'esame parlamentare: Il termine di otto settimane entro il quale il trattato di Lisbona prevede che venga trasmesso il "parere motivato" e la conseguente difficoltà di inserimento in tempo utile nei calendari di Assemblea⁷. È un fatto comunque che il dialogo diretto con le Istituzioni europee che si è venuto così ad instaurare ha notevolmente rafforzato il ruolo di tutte le Commissioni permanenti sotto il profilo delle attività non legislative.

6. Prima di concludere, gettiamo uno sguardo al più ampio quadro europeo, ove, a due anni e mezzo dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dei nuovi poteri da esso attribuiti ai parlamenti nazionali, è ora possibile trarre delle prime valutazioni.

Complessivamente i timori che il nuovo meccanismo potesse costituire un intralcio ad un procedimento legislativo europeo già troppo laborioso e che si formassero delle coalizioni di parlamenti nazionali volti a bloccare i provvedimenti di volta in volta non graditi all'uno o all'altro degli Stati membri si sono dimostrati eccessivi.

A conti fatti il meccanismo merita un giudizio positivo sotto almeno due aspetti:

1. Parlamenti tradizionalmente poco inclini all'esame dei progetti europei sono divenuti più attivi anche sul versante del rapporto con i rispettivi governi. Si è già detto dell'Italia, ma il fenomeno si è verificato anche con riguardo ad altri parlamenti⁸;

⁷ In relazione al "parere motivato" della Commissione giustizia del Senato di cui si è detto, è stato rilevato come il parere sia stato adottato il 31 maggio, data coincidente con la scadenza del periodo di otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona e come nello stesso giorno non si sia tenuta alcuna seduta dell'Assemblea. Pertanto se ci fosse stata la richiesta di rimessione all'Assemblea, sarebbe probabilmente nata una sorta di preclusione di fatto all'invio nei termini europei previsti del "parere motivato". Riferisce in proposito D. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in «Rassegna parlamentare» n. 3, luglio-settembre 2011.

⁸ Fra tutti spicca il caso dell'Assemblea della Repubblica del Portogallo che, ancora poco attiva nei primi anni 2000, ha inviato alla Commissione europea il più elevato numero di contributi, pari a 106 nel solo anno 2010.

2. Parlamenti tradizionalmente “euroscettici”, da cui ci si aspettava un atteggiamento di contrasto aprioristico nei confronti delle Istituzioni europee hanno complessivamente aderito al clima di dialogo apertosi con l’iniziativa Barroso. Secondo l’ultimo Rapporto della Commissione europea, nel 2010 su 387 pareri pervenuti, solo 34 erano “pareri motivati” per mancato rispetto del principio di sussidiarietà. Vi è da aggiungere che non è stato finora mai raggiunto il quorum che obbliga al riesame delle proposte⁹.

Ma vi è un terzo aspetto positivo che mi preme sottolineare. L’affermarsi di un clima di collaborazione più intenso con il Parlamento europeo. Un clima che si è andato realizzando sia attraverso l’istituzione di numerosi organismi composti da parlamentari europei e parlamentari nazionali, sia – ciò che qui più ci interessa – in ragione della considerazione che il Parlamento europeo ha inteso riservare ai pareri dei parlamenti nazionali. Con le modifiche del suo Regolamento approvate il 25 novembre 2009¹⁰, il Parlamento europeo ha stabilito che tutti i contributi dei parlamenti nazionali siano trasmessi alle Commissioni competenti per materia; i “pareri motivati”, poi, sono deferiti alle Commissioni competenti per materia e trasmessi alla Commissione giuridica, investita del principio di sussidiarietà, entrando così a far parte del materiale istruttorio della fase legislativa europea. L’importanza di questa interrelazione diretta è evidente, non solo per la qualità del Parlamento europeo di interlocutore più vicino, per composizione e approccio, alle istanze dei parlamenti nazionali, ma anche e soprattutto in considerazione del fatto che il Parlamento europeo è divenuto co-legislatore in un’area ormai molto vasta di materie.

7. Tutto bene, quindi, per la democrazia dell’Unione europea? Purtroppo no!

A fronte di questi elementi positivi, il dato fortemente negativo, su cui bisognerà riflettere, è che ad un maggior coinvolgimento delle Assemblee elettive non ha fatto riscontro una corrispondente risposta dei cittadini, di cui dette Assemblee sono l’emanazione. Ne sono testimoni i dati forniti recentemente dall’Eurobarometro (rilevazione statistica periodica effettuata dalla Commissione europea sugli atteggiamenti dell’opinione pubblica in Europa), che hanno registrato il crescere di un atteggiamento negativo in molti Paesi; un atteggiamento negativo, peraltro, sviluppatosi anche in Italia, paese tradizionalmente a forte maggioranza pro-europea. La ragione va sicuramente ricercata nella cesura che si è andata realizzando in maniera più o meno accentuata nei diversi Paesi fra i cittadini e le Istituzioni che li rappresentano, per cui ad un maggior coinvolgimento dei parlamenti non corrisponde una parallela risposta dell’opinione pubblica. Ma certamente ancora più incisiva nel determinare un atteggiamento di ripulsa nei confronti dell’Europa è la grave crisi economica e finanziaria in atto; una

⁹ La massima convergenza realizzata nel 2010 ha riguardato una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e residenza dei lavoratori stagionali (COM 2010/ 379). Contro tale direttiva si sono espresse 9 Camere. Le Camere che hanno sollevato il più elevato di obiezioni sulla sussidiarietà sono il Senato polacco, il parlamento svedese, la Camera dei Comuni britannica, il Senato francese.

¹⁰ Il nuovo articolo 37 *bis* del Regolamento del Parlamento europeo regola il deferimento dei “pareri motivati”: l’articolo 130 disciplina l’inoltro dei contributi dei parlamenti nazionali alla Commissione competente per materia.

crisi che, secondo gran parte degli osservatori, solo importanti passi in direzione una vera e propria Unione politica europea, da affiancare all'Unione monetaria esistente, potrebbero risolvere.

Gli ostacoli in tale direzione sono molteplici e non è questa la sede per elencarli e per esaminarli nella loro complessità. In tema di struttura e di ruolo dei parlamenti si può tuttavia sostenere che sarebbe comunque necessaria una maggiore rappresentatività del Parlamento europeo, atta anche a superare l'ipoteca sull'integrazione europea posta dalla Corte costituzionale tedesca nella tanto discussa sentenza del 30 giugno 2009 sulla compatibilità del trattato di Lisbona con la legge fondamentale della Germania.

Come si ricorderà la Corte, nel riaffermare la centralità del Parlamento tedesco, ha ritenuto che il problema del deficit democratico dell'Unione non stia tanto nei poteri del Parlamento europeo (che il Trattato di Lisbona ha contribuito a notevolmente ampliare), quanto nella sua composizione, rilevando provocatoriamente come un cittadino tedesco sia rappresentato dodici volte di meno di un cittadino maltese.

SEZIONE II

**IL PARLAMENTO “INTERLOCUTORE”:
SEDI E STRUMENTI DI DIALOGO E CONFRONTO**

LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Luigi Fucito

Una delle principali critiche rivolte alle istituzioni parlamentari consiste nel non essere in grado di garantire decisioni in linea con le esigenze della società civile e coinvolge la presunta inadeguatezza del Parlamento a garantire un uso razionale dei tempi di esame e una legislazione di qualità.

A fronte di tale critica appare opportuno riflettere sull'idoneità degli strumenti della programmazione sulla base di quanto previsto dal regolamento del Senato e registrato nella prassi con particolare riferimento alla XVI legislatura.

L'attività di programmazione è connaturata all'istituzione parlamentare, e più in generale a qualsiasi istituzione; è infatti difficile immaginare un'istituzione che operi senza una previa determinazione della propria agenda, del proprio programma di lavoro.

Di programmazione in senso tecnico dell'attività delle Camere si può tuttavia parlare solo a partire dal 1971: in precedenza le Camere si limitavano ad approvare a fine seduta l'ordine del giorno della seduta seguente.

L'attuale impianto della programmazione è in gran parte quello risultante dalle modifiche operate durante la XIII legislatura. Allora l'operazione fu quella di adeguare i regolamenti alle novità conseguenti al mutamento in senso maggioritario del sistema elettorale e politico, nonché ad altre esigenze, *in primis* quella di recepire il divieto di reiterazione dei decreti-legge sancito dalla Corte costituzionale.

Queste novità hanno assicurato maggiore certezza nei tempi di approvazione dei provvedimenti e riconosciuto rilevanti garanzie alle forze di opposizione, prevedendo, nell'ambito della programmazione dei lavori, una riserva in favore dei disegni di legge a loro firma.

L'organo parlamentare che riveste il ruolo centrale nella programmazione è la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, che al Senato è integrata dai quattro Vicepresidenti e dal rappresentante del Governo, solitamente il Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Quanto agli strumenti, il regolamento del Senato richiama i programmi di lavoro, che dovrebbero avere una cadenza bimestrale, invece trimestrale nella prassi. Più che i programmi, lo strumento centrale di programmazione è il calendario (di cui all'articolo 55 del Regolamento del Senato, d'ora innanzi R.S.).

Formalmente (art. 53, comma 2, R.S.) l'articolazione dei lavori dovrebbe riservare quattro settimane all'attività delle Commissioni, tre all'attività dell'Assemblea e una all'attività dei gruppi parlamentari e dei singoli senatori. Questa norma non trova tuttavia riscontro nella XVI legislatura: si è infatti determinata una prevalenza dell'attività dell'Assemblea rispetto a quella delle Commissioni, le quali si riuniscono nei giorni di seduta dell'Aula e negli orari lasciati liberi dalla

stessa. In una giornata tipo, le Commissioni hanno uno spazio solitamente prima della seduta di Assemblea (entro le 9:30), poi nel primo pomeriggio nell'intervallo fra le due sedute dell'Aula (dalle 14 sino alle 16-16:30) e infine a conclusione dei lavori dell'Aula (dalle 20-20:30). Rispetto alla disposizione regolamentare viene così penalizzata l'attività istruttoria delle Commissioni.

Riflettendo sulle ragioni che non hanno consentito l'applicazione di questa disposizione, un ruolo può essere attribuito al frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, che contribuisce a spiegare la necessità di assicurare continuità all'attività dell'Assemblea chiamata all'esame dei disegni di legge di conversione da concludere in tempi rapidi (tanto più da quando non è consentita la reiterazione dei decreti-legge). La disposizione regolamentare pare particolarmente consona ad un'attività incentrata sull'esame di disegni di legge, specie di iniziativa parlamentare, cui dedicare un'ampia fase istruttoria anche al fine di pervenire a testi condivisi; appare invece meno adatta all'esame di provvedimenti d'urgenza (che spesso si accavallano l'un con l'altro) in cui prevale una logica divisiva e l'urgenza dell'approvazione.

Va poi rilevato che vi è stata storicamente una grande difficoltà ad assicurare ampia presenza alle riunioni delle Commissioni convocate in giorni diversi da quelli in cui si svolgono le sedute dell'Aula, probabilmente anche per via dell'esigenza dei parlamentari di essere presenti nei territori (specie quando il sistema elettorale favoriva questa vicinanza).

Taluni hanno poi sostenuto che la scarsa partecipazione potrebbe spiegarsi con motivi “meno nobili”, da rintracciare nelle regole che disciplinano l'attribuzione della diaria ai parlamentari, ed in particolare alla circostanza che essa fosse collegata esclusivamente alla partecipazione alle votazioni in Aula. Al riguardo, si segnala una novità introdotta nel marzo del 2012 secondo cui la diaria spettante al parlamentare viene ora commisurata anche in base alla partecipazione all'attività di Commissione.

L'esigenza di valorizzare l'esame in Commissione ha trovato riscontro anche in alcune proposte di modifica al Regolamento del Senato.

La proposta sottoscritta dai senatori Quagliariello e Zanda (vicepresidenti dei gruppi parlamentari, rispettivamente, del Popolo della libertà e del Partito democratico) alla fine della XVI legislatura (Doc II, n. 29), a nome dei principali Gruppi politici, prevedeva (fra l'altro) che fossero dedicati alle Commissioni giorni di norma “non coincidenti con i giorni riservati ai lavori dell'Assemblea”, proprio allo scopo di rafforzare l'attività istruttoria delle Commissioni. Anche una proposta dell'Italia dei valori (Doc II, n. 12) andava in questa direzione, a conferma dell'ampia condivisione da parte dei Gruppi dell'esigenza di potenziare tale attività.

Quanto al programma dei lavori, esso contiene un elenco di argomenti ed in particolare di disegni di legge specificamente individuati e di altre procedure, quali l'esame di atti di indirizzo e controllo, nonché di documenti monocamerali, spesso individuati in modo generico. Si veda l'esempio di programma riportato nella figura 1.

Le modalità applicative del programma, ai sensi del Regolamento, sono definite dal calendario dei lavori. Come si può vedere dalla figura 2, il calendario specifica l'insieme delle sedute (graficamente collegate da una parentesi graffa)

nel corso delle quali una serie di procedure sono svolte, senza definire i contenuti di ogni singola seduta, con alcune eccezioni, la più ricorrente delle quali è costituita dallo svolgimento delle procedure di sindacato ispettivo nelle sedute pomeridiane del giovedì.

La cadenza del calendario è in genere di due/tre settimane, solo raramente mensile come prescrive il Regolamento.

Il calendario può definire i tempi di esame degli argomenti e ripartire i tempi di esame spettanti a ciascun Gruppo parlamentare per la trattazione dei singoli argomenti (si parla in questo caso di ricorso al contingentamento dei tempi).

In una settimana tipo, le sedute del martedì pomeriggio, del mercoledì e del giovedì mattina, in cui si concentra la presenza dei parlamentari, sono dedicate ad argomenti che richiedono votazioni, mentre la seduta pomeridiana del giovedì prevede, come accennato, attività di sindacato ispettivo, inclusa la procedura del *question time*, ciò sebbene il Regolamento (151-*bis*) prescriva lo svolgimento di quest'ultima procedura nelle sedute destinate alla discussione di disegni di legge.

Se da un punto di vista regolamentare il programma svolge un ruolo "a monte" del calendario e logicamente lo precede, nella prassi applicativa tale distinzione è sfumata: risulta infatti centrale nelle riunioni della Capigruppo la discussione sul calendario dei lavori, mentre quella sul programma è del tutto residuale, se non addirittura implicita nell'approvazione del calendario stesso (con conseguente modifica del programma).

Anche il calendario definitivo può essere modificato; la procedura prevalente riguarda l'approvazione di modifiche da parte della stessa Conferenza dei capigruppo, che di norma si riunisce con cadenza settimanale, operando una vera e propria attività di aggiornamento del calendario vigente. Inoltre, il Presidente ha facoltà di integrare il calendario con argomenti che debbano essere discussi e votati entro un termine prefissato dalla Costituzione o dai regolamenti parlamentari; infine, c'è la possibilità al termine di ogni seduta da parte dell'Assemblea di deliberare l'inserimento di argomenti non previsti dal calendario.

Il calendario, se non è approvato all'unanimità dalla Conferenza dei Capigruppo, è sottoposto all'esame dell'Assemblea, che può approvare proposte di modifica allo schema di programma adottato a maggioranza. L'art. 54 R.S., secondo il quale in assenza di accordo sul programma, il Presidente è chiamato a recepire gli orientamenti emersi in Capigruppo, definendo uno schema dei lavori di durata settimanale, non trova attuazione nella prassi, anche per via della richiamata centralità riconosciuta al calendario, più che al programma. Non sorprende che la richiamata proposta di modifica del regolamento n. 29 prevedesse l'abrogazione della disposizione stessa.

Nell'ambito della programmazione dei lavori rientra anche la programmazione dell'attività delle Commissioni parlamentari (ed in particolare di quelle permanenti), definita dai rispettivi Uffici di presidenza integrati dai rappresentanti dei gruppi parlamentari.

Tra la programmazione in Commissione e quella di Assemblea sussiste una stretta relazione in senso "bidirezionale". Quando si è conclusa la discussione in sede referente o redigente di un provvedimento o la trattazione di altro argomento (il cui *iter* non si esaurisce in Commissione), l'Aula ne può calendarizzare l'esame. Talvolta, l'inserimento nel calendario dei lavori dell'Aula di un argo-

mento tuttavia precede, e non segue, la conclusione dell'esame in Commissione (spesso si tratta di decreti-legge o altri provvedimenti qualificanti l'attività della maggioranza o del Governo). In questo caso le Commissioni sono tenute ad assicurare un'organizzazione dei lavori finalizzata alla conclusione dell'*iter* di esame in tempo utile per l'avvio della discussione in Aula.

In tema di attività di coordinamento tra il lavoro in Commissione e quello in Assemblea, trova rara attuazione la disposizione (art. 53, comma 6, R.S.) che prevede, per la definizione del programma, la convocazione dei Presidenti delle Commissioni: si prediligono infatti contatti fra gli uffici dell'Assemblea e delle Commissioni, oppure comunicazioni scritte fra la Presidenza del Senato e i Presidenti delle Commissioni.

Uno dei tratti caratterizzanti la programmazione dei lavori in Senato è l'ampia flessibilità dello strumento, che è in grado di favorire decisioni tempestive e il rigoroso rispetto dei tempi previsti attraverso il contingentamento, che al Senato – a differenza della Camera dei deputati – è applicato anche alla discussione di decreti-legge. Ciò è confermato dall'esame dei tempi di attuazione dei disegni di legge della XVI legislatura riportati nelle tabella 1 e tabella 2, in cui sono esclusi i disegni di legge di conversione di decreti-legge che hanno una tempistica ridotta e definita in Costituzione, nonché i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali per i quali, salvo eccezioni, i tempi di esame sono piuttosto rapidi. Anche provvedimenti sui quali si è registrata forte conflittualità tra maggioranza e opposizione sono stati approvati in tempi piuttosto rapidi, prendendo a riferimento sia il momento della loro trasmissione, sia quello della calendarizzazione.

Da quanto precede, le procedure a presidio della programmazione dei lavori non presentano rigidità tali da poter essere ritenute responsabili del ritardo dell'approvazione di provvedimenti che la società civile ritiene prioritari. Con riferimento ad alcuni di tali provvedimenti, l'attenzione potrebbe probabilmente essere più opportunamente riposta ai contenuti degli interventi e alle possibili contrapposizioni politiche (spesso presenti anche all'interno delle forze di maggioranza), più che alle procedure.

L'assenza di rigide regole a presidio della programmazione ha, piuttosto, favorito spesso l'approvazione di provvedimenti in tempi rapidi, anche in presenza di tematiche fortemente divisive fra maggioranza e opposizione. Ciò peraltro è accaduto talvolta a detrimento della qualità dell'intervento normativo, non sempre all'altezza delle aspettative dei cittadini, per via di un esame talvolta frettoloso e superficiale.

Il regolamento del resto consente di inserire nel calendario provvedimenti dei quali non è stato concluso l'*iter* in Commissione, anche nei casi in cui non sia trascorso, per i disegni di legge ordinari, il termine dei due mesi riservati all'istruttoria in Commissione.

Più in generale, la prevalenza del calendario sul programma sottrae alle Commissioni un punto di riferimento per organizzare i propri lavori in un ampio arco temporale, in modo da poter svolgere un approfondito lavoro istruttorio, secondo tempi certi, e a beneficio della qualità dei testi normativi.

La contrazione dei tempi dell'istruttoria in Commissione è in (gran) parte ascrivibile al ricorso alla decretazione d'urgenza e, soprattutto, al suo affermarsi come modalità prevalente dell'attività legislativa. In tale ambito, può accadere

che si faccia ricorso ai cosiddetti maxi-emendamenti, sui quali il Governo spesso pone la questione di fiducia. Si tratta di uno strumento utile per approvare, nell'ambito di una corsia preferenziale, una serie di disposizioni che avrebbero altrimenti difficoltà ad essere approvate con il procedimento ordinario.

Il crescente ricorso, registrato nella XVI legislatura, all'apposizione della questione di fiducia sul testo approvato in Commissione, e non su un testo contenente interventi estemporanei inseriti in Aula, consente quanto meno di deliberare su un testo già esaminato in sede referente. Tuttavia, l'attività istruttoria è comunque svolta dalla Commissione di merito in tempi estremamente limitati e spesso investe corpi normativi di contenuto eterogeneo con disposizioni che richiederebbero un esame meditato da parte di altra Commissione competente per materia.

L'esigenza di ridurre il ricorso alla decretazione d'urgenza pare peraltro condivisa dai Gruppi politici.

Nel corso della XVI legislatura si è a lungo dibattuto sull'opportunità di una riforma della procedura d'urgenza prevista dall'art. 77 R.S. Nella richiamata proposta di modifica del regolamento n. 29 si prevedeva, ad esempio, la possibilità di consentire al Governo o ai Presidenti di Gruppo di chiedere che su un determinato provvedimento l'Assemblea fosse tenuta ad esprimersi entro una data certa. Si trattava di uno strumento che avrebbe potuto avere l'effetto di deflazionare il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Una procedura che, obbligando a decidere entro una data certa, avrebbe potuto favorire il superamento di eventuali *impasse* politiche, che spesso incidono sui tempi della decisione parlamentare e sulla percezione dell'inadeguatezza dei tempi delle istituzioni rispetto alle esigenze della società.

In conclusione, le procedure parlamentari della programmazione sono flessibili e non possono essere considerate responsabili dei ritardi nell'adozione di decisioni, specie di quelle percepite come urgenti dai cittadini.

Semmai, proprio questa flessibilità si presta a favorire l'approvazione anche di provvedimenti non sempre meditati, condivisi e frutto dei necessari approfondimenti istruttori. Tale fenomeno è anche conseguenza dell'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza. Di tutto ciò i Gruppi politici hanno dimostrato di avere contezza, come dimostrano i contenuti delle proposte di riforma regolamentare, presentate, ma non approvate, nella XVI legislatura, tese a valorizzare il lavoro istruttorio in Commissione.

**Conferenza dei Presidenti dei Gruppi
parlamentari del 12 settembre 2012**

(XVI legislatura - 200ª riunione)

Programma dei lavori del Senato per i mesi di settembre, ottobre e novembre 2012

- Disegni di legge di conversione di decreti-legge
- Ratifiche di accordi internazionali
- Documenti di bilancio
- Mozioni
- Interpellanze ed interrogazioni
- Documenti definiti dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari
- Disegno di legge n. 2892 – Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di sicurezza sul lavoro per la bonifica degli ordigni bellici (*Approvato dalla Camera dei deputati*)
- Disegno di legge n. 3291 – Norme per consentire il trapianto parziale di polmone, pancreas e intestino tra persone viventi (*Approvato dalla Camera dei deputati*)
- Disegno di legge n. 2769 – Norme per l’adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

Altri disegni di legge già previsti da precedenti programmi dei lavori:

- Disegni di legge nn. 143 e connessi – Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di ordinamento portuale
- Disegni di legge nn. 272 e connessi – Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza
- Disegni di legge nn. 437 e connessi – Disposizioni in materia di banche popolari cooperative
- Disegni di legge nn. 2259 e connessi – Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

- Disegni di legge nn. 1142 e 573 – Istituzione degli ordini e albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione (*Ddl n. 573 fatto proprio dal Gruppo dell'Italia dei Valori ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento*)
- Disegno di legge n. 2420 – Modifica all'articolo 348 del codice penale, in materia di inasprimento della pena per l'abusivo esercizio della professione (*Rinviato dall'Assemblea in Commissione*)

Figura 1. Esempio di programma dei lavori trimestrali del Senato nella XVI legislatura.

SENATO DELLA REPUBBLICA

Conferenza dei Presidenti dei Gruppi
parlamentari del 12 settembre 2012

(XVI legislatura - 200ª riunione)

Calendario dei lavori dell'Assemblea dal 12 al 20 settembre 2012

Mercoledì	12	Settembre	<i>(pomeridiana)</i> (h. 16,30-20)	} – Seguito ddl nn. 143 e connessi – Riforma ordinamento portuale – Ddl n. 2892 – Bonifica ordigni bellici (<i>Approvato dalla Camera dei deputati</i>)
Giovedì	13	»	<i>(antimeridiana)</i> (h. 9,30-14)	
				} – Ddl n. 3291 – Trapianto parziale organi (<i>Approvato dalla Camera dei deputati</i>) – Mozione n. 664, Boldi, sulla prevenzione delle patologie da esposizione all'amianto
Giovedì	13	Settembre	<i>(pomeridiana)</i> (h. 16)	} – Interpellanze e interrogazioni

Gli emendamenti al ddl n. 1969-D (Convenzione Consiglio d'Europa per la protezione dei minori) dovranno essere presentati entro le ore 19 di giovedì 13 settembre.

Martedì	18 Settembre	(pomeridiana) (h. 16,30-20)	<ul style="list-style-type: none"> - Ratifiche di accordi internazionali definite dalla Commissione Affari esteri - Ddl n. 1969-D – Convenzione Consiglio d'Europa per la protezione dei minori (<i>Approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato, nuovamente modificato dalla Camera dei deputati, nuovamente modificato dal Senato, nuovamente modificato dalla Camera dei deputati</i>) - Ddl n. 2769 – Adeguamento dell'ordinamento interno allo Statuto della Corte penale internazionale (<i>Approvato dalla Camera dei deputati</i>) - Mozioni sul contrasto alla violenza sulle donne (giovedì, ore 9,30) - Seguito delle mozioni nn. 479 e connesse sull'insegnamento della storia dell'arte
Mercoledì	19 »	(antimeridiana) (h. 9,30-13)	
Mercoledì	19 »	(pomeridiana) (h. 16,30-20)	
Giovedì	20 »	(antimeridiana) (h. 9,30-14)	
Giovedì	20 Settembre	(pomeridiana) (h. 16)	<ul style="list-style-type: none"> - Interrogazioni a risposta immediata, ai sensi dell'articolo 151-bis del Regolamento, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro delle politiche agricole

Gli emendamenti al ddl n. 2769 (Adeguamento dell'ordinamento interno allo Statuto della Corte penale internazionale) dovranno essere presentati entro le ore 19 di martedì 18 settembre.

Figura 2. Esempio di calendario dei lavori dell'Assemblea del Senato nella XVI legislatura.

Tabella 1. Disegni di legge (esaminati dal Senato in prima lettura) XVI legislatura conclusi, esclusi d.d.l. conv decreti-legge, ratifiche (natura ordinaria; trattazione in sede referente).													
Letf.	N. atto	proponente	Titolo	Data inizio	Data fine			Cg.	Presenti	Votanti	Favorevoli	Contrari	Astenuti
1	S.1368	Sen. Gianpiero D'Alia (UDC-SVP- Aut) e altri	Disposizioni in materia di allencan-za terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento	6 febbraio 2009; Presentato al Senato	26 marzo 2009; Approvato in testo unificato	06 feb 09	26 mar 09	49	278	276	150	123	3
1	S.3249	Governo Monti-I	Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita	5 aprile 2012; Presentato al Senato	31 maggio 2012; Approvato	05 apr 12	31 mag 12	57	275	273	231	33	9
1	S.1880	Sen. Maurizio Gasparri (Pdl.) e altri	Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	12 novembre 2009; Presentato al Senato	20 gennaio 2010; Approvato	12 nov 09	20 gen 10	70	296	295	163	130	2
1	S.2720	Governo Berlusconi-IV	Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani	5 maggio 2011; Presentato al Senato	20 luglio 2011; Approvato in testo unificato	05 mag 11	20 lug 11	77	244	243	238	0	5

Tabella 1. Disegni di legge (esaminati dal Senato in prima lettura) XVI legislatura conclusi, esclusi d.d.l. conv decreti-legge, ratifiche (natura ordinaria; trattazione in sede referente).													
Letf.	N. atto	proponente	Titolo	Data inizio	Data fine			Gg.	Presenti	Votanti	Favorevoli	Contrari	Astenuti
1	S.1691	Governo Berlusconi IV	Istituzione del Ministero della salute e incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato	15 luglio 2009; Presentato al Senato	30 settembre 2009; Approvato	15 lug 09	30 set 09	78	241	240	136	15	89
1	S.1117	Governo Berlusconi IV	Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione	15 ottobre 2008; Presentato al Senato	22 gennaio 2009; Approvato	15 ott 08	22 gen 09	100	271	270	156	6	108
1	S.1755	Governo Berlusconi IV	Disciplina sanzionatoria dello scanco di acque reflue	5 agosto 2009; Presentato al Senato	19 novembre 2009; Approvato	05 ago 09	19 nov 09	107	251	250	223	10	17
1	S.2243-TER	Governo Berlusconi IV	Delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche	28 giugno 2011; Presentato al Senato	25 ottobre 2011; Approvato	28 giu 11	25 ott 11	120	271	270	163	107	0
1	S.1397	Sen. Antonio Azzollini (Pdl) e altri	Legge di contabilità e finanza pubblica	24 febbraio 2009; Presentato al Senato	24 giugno 2009; Approvato	24 feb 09	24 giu 09	121	241	240	235	0	0
1	S.2472	Governo Berlusconi IV	Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani	24 novembre 2010; Presentato al Senato	12 aprile 2011; Approvato	24 nov 10	12 apr 11	140	256	255	243	0	12
Per S.1397 e S.1755: votazione per alzata di mano; presenze stimate (per S 1397 da voto emendamento 3.100 testo 2); esito votazioni sulla base delle dichiarazioni di voto (per S 1397, tutti favorevoli; per S 1755, favorevoli Pdl, PD e LN; contrari IdV; astenuti UDC).													

Tabella 2. Disegni di legge (esaminati dalla Camera in prima lettura) XVI legislatura conclusi, esclusi d.d.l. conv. decreti-legge, ratifiche (natura ordinaria; trattazione in sede referente).												
Let.	N. atto	Proponente	Titolo	Data inizio	Data fine			Gg.	Presenti	Votanti	Favorevoli	Contrari
2	S.2111	On. Donato Bruno (Pdl) e altri	Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge	15 aprile 2010: Trasmesso dalla Camera	20 aprile 2010: Approvato definitivamente. Legge	15 apr 10	20 apr 10	6	266	265	240	15
2	S.1539	On. Rita Bernardini (PD) e altri	Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, in materia di ammissione al voto domiciliare di elettori affetti da infermità che ne rendono impossibile l'allontanamento dall'abitazione	29 aprile 2009: Trasmesso dalla Camera	6 maggio 2009: Approvato definitivamente. Legge	29 apr 09	06 mag 09	8	206	205	205	0
2	S.1195-B	Governo Berlusconi IV	Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia	2 luglio 2009: Trasmesso dalla Camera	9 luglio 2009: Approvato definitivamente. Legge	02 lug 09	09 lug 09	8	157	156	154	1
2	S.3609	On. Giancarlo Giorgetti (LNP) e altri	Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione	12 dicembre 2012: Trasmesso dalla Camera	20 dicembre 2012: Approvato definitivamente. Legge	12 dic 12	20 dic 12	9	227	226	222	4
2	S.1720-B	On. Karl Zeller (Misto) e altri	Disposizioni in materia di sicurezza stradale	19 luglio 2010: Trasmesso dalla Camera	28 luglio 2010: Approvato definitivamente. Legge	19 lug 10	28 lug 10	10	268	267	145	0

Tabella 2. Disegni di legge (esaminati dalla Camera in prima lettura) XVI legislatura conclusi, esclusi d.d.l. conv. decreti-legge, ratifiche (natura ordinaria; trattazione in sede referente).												
Let.	N. atto	Proponente	Titolo	Data inizio	Data fine		Gg.	Presenti	Votanti	Favorevoli	Contrari	
2	S.903	Governo Berlusconi IV	Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato	10 luglio 2008: Trasmissione dalla Camera	10 lug 08 Approvato definitivamente. Legge	22 lug 08	13	306	305	171	128	
2	S.847-B	Governo Berlusconi IV	Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti	13 febbraio 2009: Trasmissione dalla Camera	13 feb 09 Approvato definitivamente. Legge	25 feb 09	13	156	155	154	1	
2	S.1360	On. Karl Zeller (Misto) e altri	Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia	4 febbraio 2009: Trasmissione dalla Camera	04 feb 09 Approvato definitivamente. Legge	18 feb 09	15	257	256	230	15	
2	S.2729	Governo Berlusconi IV	Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale	18 maggio 2011: Trasmissione dalla Camera	18 mag 11 Approvato definitivamente. Legge	01 giu 11	15	245	244	239	2	
2	S.1840	On. Filippo Asciero (PDL)	Istituzione della "Giornata del ricordo dei Caduti militari e civili nelle missioni internazionali per la pace"	28 ottobre 2009: Trasmissione dalla Camera	28 ott 09 Approvato definitivamente. Legge	12 nov 09	16	251	250	250	0	

IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE NELLA GOVERNANCE ECONOMICA

Clemente Forte

SOMMARIO: 1. Regole e prassi del dialogo Governo-Parlamento in materia di finanza pubblica.

1. Atterrando a Roma (cioè: abbandonando la prospettiva europea, che di solito si segue a Bruxelles), ci sono possibili tagli da seguire nello svoglimento del tema: un taglio di economia pura e di scienza delle finanze e un taglio istituzionale. Sul primo c'è una letteratura ormai cospicua, con prese di posizioni ufficiali di organismi autorevoli, come ad esempio la Banca d'Italia (e sul punto rinvio all'audizione, presente sul sito internet della Camera dei deputati, del vicedirettore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, del novembre 2010, d'esemplare chiarezza e profondità argomentativa).

È una materia, poi, su cui incide molto la decisione governativa, giacché spetta al governo raccogliere e attuare gli stimoli che ci vengono dall'Europa in termini numerici e di politica finanziaria. Tralascero gli aspetti economici e quantitativi per spostarmi sul versante istituzionale, su cui, dato il tema e le relative, recentissime novità, non c'è letteratura. È, in qualche modo, un territorio meno esplorato.

Dobbiamo fare un discorso complessivo che cerchi di legare il diritto costituzionale vivente nel rapporto fra governo e parlamento, gli assetti contabili del nostro paese nonché le relative norme costituzionali, e un altro aspetto, su cui da tempo si riflette: la modifica dei regolamenti parlamentari. Sono tante tessere di un unico mosaico. Se siamo d'accordo su questo taglio, nel tempo concessomi mi limiterò a darvi qualche spunto di riflessione. La premessa indispensabile è che il rapporto governo-parlamento, nei 3 decenni da quando esiste, in seguito alla l. 468/1978, la sessione di bilancio, conosce un momento, quello della manovra, in cui ci si ferma e si ridefiniscono i conti e i profili della finanza pubblica, confrontando tendenze, obiettivi e prospettive future.

In questi trent'anni, il rapporto governo-parlamento può essere diviso idealmente in 3 fasi. Sull'ultima delle fasi – premetto – non ho trovato molta letteratura, giacché è composta di una serie di passaggi tecnici che non hanno l'evidenza che meriterebbe, né proporzionata attenzione da parte degli studiosi. C'è stata, in quella che giornalmente è stata definita Prima Repubblica, tutta una fase in cui si aveva una netta prevalenza del parlamento, con un potere meramente propositivo da parte dell'esecutivo, visto che l'art. 81, primo comma, della Costituzione, impone al governo di presentare i documenti di finanza pubblica. Come sappiamo, la "finanziaria" deve essere presentata dal governo. Nel momento in cui arrivavano in parlamento questi testi, più o meno scarni, saltavano un po' le regole, visto che la 468/1978 aveva un disegno

forse anche troppo avanzato rispetto a quei tempi e nel corso degli anni si vide che tanto dal punto di vista degli istituti contabili, quanto dal punto di vista dei percorsi di copertura, i vincoli preposti venivano travolti ed era dubbio se fosse il governo o il parlamento a decidere sulla finanza pubblica. V'era insomma grande confusione, anche sotto il profilo dei rapporti fra governo-parlamento e alla fine si aveva la sensazione che il parlamento decidesse di più rispetto all'esecutivo. Il quadro è cambiato quando si è rimesso mano alla legge di contabilità nel 1988 e si è entrati, ovviamente per altri fattori, nella seconda repubblica. Per tutta una serie di motivi, non ultimo dei quali il cambio di legge elettorale, il gioco è passato nelle mani del governo; ne fornisce l'evidenza un episodio del 1995, quando davanti al rallentamento parlamentare della manovra, fa la sua comparsa il c.d. maxiemendamento, che il governo presenta in parlamento e sul quale pone la fiducia. Questo rappresentò uno shock o una dichiarazione di guerra, visto che il parlamento fu posto dinanzi all'alternativa fra il far saltare la legislatura oppure l'approvare il maxiemendamento, che copriva tutta la manovra. Entrava così, nel nostro parlamento, il “voto in blocco”, risalente peraltro, in queste materie, a Napoleone I. Con la reviviscenza napoleonica del 1995 si capì anche che non riuscire a chiudere la sessione di bilancio entro il 31 dicembre, in epoca post-Maastricht, non era più possibile. La Costituzione prevedeva l'esercizio provvisorio, che abbiamo avuto per l'ultima volta nel 1989, ma già nel 1995 l'Italia era un paese esposto alle valutazioni dei mercati finanziari. Quindi il maxiemendamento (con fiducia!) sembrava uno strumento adatto a rimediare a questo problema. Una volta aperta una breccia, si sono avuti altri mutamenti. A metà del primo decennio degli anni duemila, più o meno, diventa prassi il fatto che le manovre si chiudano con un maxiemendamento che mette fine a tutta la partita. Gli emendamenti proposti erano troppi, nonostante che i regolamenti prevedessero dei requisiti di ammissibilità e altri paletti e benché le leggi di contabilità, così come strutturatesi nel tempo, cercassero di porre dei requisiti sempre più stringenti per gli emendamenti ai documenti di finanza pubblica. Ma era comunque necessario, per parlamento e governo, chiudere nei tempi (ottobre-novembre-dicembre); ecco, quindi, l'esigenza di un momento di chiusura che rende prassi il maxiemendamento con fiducia.

Veniamo alla terza fase, su cui sono stati accesi pochi riflettori, ma che vorrei porre comunque alla vostra attenzione. Il Parlamento, in qualche maniera, dalla metà degli anni 2000, con piccoli ma importanti passi, cerca di riappropriarsi di un certo potere di fatto, anche *extra ordinem*. Tramite piccoli istituti, quindi, si apre questa terza fase, tuttora in pieno svolgimento. In questo modo si permette quindi al parlamento di cominciare a ricondizionare il governo circa le forme in cui viene presentato il maxiemendamento e sui suoi aspetti sostanziali. Quindi, si chiede al governo di allegare al maxiemendamento la relazione tecnica, quale documento formale con cui si devono accompagnare tutte le iniziative legislative del governo che abbiano effetti di finanza pubblica, a pena di improcedibilità. Sul punto l'art. 76 *bis* del Senato è chiaro e più esplicito, anche se di contenuto generale, di quello della Camera¹. Inoltre, il ragioniere

¹ Art. 76 bis regolamento Senato: “Non possono essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa, di iniziativa regionale o del CNEL, nonché gli schemi di decreto legislativo che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture.

generale, a nome del governo, controfirma la relazione tecnica, “garantendo” circa gli effetti finanziari di tutte le disposizioni delle proposte governative. Anche questo fu un piccolo shock, giacché il governo in teoria può porre la fiducia anche su un testo scoperto. L’ordinamento continua ad avere poi tutta una serie di altre contromisure, come il controllo del Presidente della Repubblica o il controllo di costituzionalità da parte della Consulta, adita dalla Corte dei Conti o da un giudice. Però nulla vieta giuridicamente al parlamento di approvare una norma palesemente scoperta (nel 2007 la manovra, ad esempio, peggiorò la situazione della finanza pubblica).

Si apre quindi, per i costituzionalisti, anche da un punto di vista procedurale, tutta una serie di questioni circa l’art. 81; il governo può presentare un d.d.l. formalmente contrario all’art. 81, quarto comma, Cost.? E, ancor prima, la manovra soggiace nel suo complesso all’obbligo di copertura?

Nel 2007 gli aspetti “peggiorativi” erano già stati approvati dal governo e dal parlamento in sede programmatica, giacché, in previsione di un ciclo economico positivo, il governo aveva proposto una manovra espansiva, pur con qualche problema con le politiche europee.

In sostanza, quindi, il primo modo in cui il parlamento rientra in gioco consiste nel subordinare la presentazione del maxiemendamento coperto dalla fiducia alla presentazione della relazione tecnica. Una volta che il governo presenta la relazione tecnica, poi, che succede?

La Camera prevede due fasi: se il governo presenta un testo con la relazione tecnica (se non è la Commissione bilancio a presentare tale testo), esso viene esaminato da questa Commissione bilancio, che propone un parere. Il presidente della Camera entra nel merito, espunge le norme eventualmente scoperte e può quindi cambiare il testo su cui poi il governo pone formalmente la fiducia. Il regolamento della Camera struttura quindi questa doppia fase, che cristallizza ancora di più il nostro ragionamento, visto che all’inizio c’è solo una proposta su cui il governo non pone la fiducia.

Al Senato invece non c’è questa norma, ma il discorso fatto prima si ripropone in via di fatto, visto che è sul testo del governo che si pone la fiducia ed esso coincide con quello eventualmente emendato dal presidente del Senato sulla base dell’orientamento che il presidente della commissione bilancio esprime in assemblea, raccogliendo quanto emerso dal dibattito in commissione bilancio, solo sugli aspetti tecnici relativi alla quantificazione e alla copertura delle norme oggetto del maxiemendamento, in base anche a quanto si evince dalla relazione tecnica allegata dal governo all’emendamento stesso. In questo modo si riequilibra il rapporto governo-parlamento e, badate bene, non si tratta solo di aspetti formali; spesso ci sono questioni sostanziali.

Un altro passo in avanti è stato fatto, senza – anche qui – particolare attenzione da parte degli osservatori. Il maxiemendamento, dalla scorsa legislatura (XV), non può più introdurre materie nuove rispetto a quelle esaminate dalla commissione bilancio in sede referente, mentre prima il governo, come abbiamo detto, chiudeva la questione relativa alle decisioni di finanza pubblica con un maxiemendamento

Sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica redatta nei termini di cui al comma 1”.

in cui potevano comparire materie completamente nuove, sul cui merito il parlamento di fatto non poteva entrare e rispetto alle quali esso poteva esprimersi o con un sì o con no. Ora invece una delle condizioni di ammissibilità del maxiemendamento è proprio l'assenza nel testo di materie che non siano state previamente discusse (non in assemblea, ma) dalla commissione bilancio. Si preserva quindi l'operato della commissione in sede referente circa la delimitazione delle materie entro cui si svolge la manovra di finanza pubblica. Una volta che s'è stabilito che la manovra deve riguardare quelle materie, non si possono mettere in gioco altre cose, a pena di espunzione dal testo, su segnalazione della commissione bilancio, da parte del presidente d'Assemblea della relativa disposizione.

Questa procedura non la trovate descritta né nel regolamento della Camera né in quello del Senato, visto che è un istituto di fatto, ma funziona in maniera molto omogenea. La decisione presa dai presidenti d'Assemblea è inappellabile e cambia l'oggetto su cui si vota la questione di fiducia. Ora, questi due piccoli istituti (obbligo di presentare la Relazione tecnica per il maxiemendamento con fiducia e divieto di inserimento di materie nuove in tale testo rispetto all'esame in Commissione bilancio) di fatto ricollocano il parlamento in una posizione meno laterale, tenendo conto che in questa materia uno dei punti in evidenza, soprattutto in questa legislatura (XVI), è il fatto che siamo tornati in una situazione precedente alla legge 468/1978, nel senso del predominio massiccio da parte del governo. Merita di essere ricordato che una delle esigenze che portò al varo della legge di contabilità fu appunto la necessità di formalizzare la sessione di bilancio, riservandovi una fase del lavoro parlamentare e sospendendo le altre discussioni. Quest'idea, molto europea, della sessione, che si può anche applicare a materie oggetto dell'attività parlamentare (come quella comunitaria, ad es.), negli ultimi anni, dopo aver retto a lungo, si sta, dal 2008, un po' diluendo, visto che la manovra, qualitativamente e quantitativamente, non passa più solo attraverso la sessione di bilancio, ma viene attuata anche e soprattutto tramite un maxi decreto legge che viene presentato nella stagione estiva e che contiene la gran parte della manovra di finanza pubblica. La sessione di bilancio vera e propria, quella ottobrino, prende atto di cose già decise e se guardiamo alla vicenda da un punto di vista istituzionale, abbiamo un quadro frammentato, perché si sta scomponendo la dimensione unitaria della sessione di bilancio. Il grosso della sessione di bilancio, in sostanza, avviene prima della sessione stessa. Anche se ciò di cui ho parlato prima, a proposito della relazione tecnica e del fatto che nei maxiemendamenti non si possono introdurre materie nuove, riguarda anche l'ipotesi che la manovra venga fatta fuori sessione.

Anche i decreti legge, che ora contengono il 90% delle decisioni di finanza pubblica, soggiacciono infatti alle medesime ipoteche di carattere procedurale che ho illustrato. Trattandosi di decreti legge l'ulteriore elemento di novità è dato da queste due recentissime prese di posizione del presidente della Repubblica, a seguito dei decreti milleproroghe, su cui c'è stato un esplicito richiamo alle camere perché esse si attenessero rigidamente ai criteri costituzionali di necessità e urgenza e che devono pertanto essere, *ex l.* 400/1988, dotati di un contenuto omogeneo, non stravolgibile dall'*iter* parlamentare, comprendendo all'interno dell'*iter* anche il maxiemendamento che il governo presenta alla fine, quando la massa degli emendamenti non consentirebbe la conversione entro il termine costituzionale dei 60 giorni. Quindi, vedete che il sentiero dell'esecutivo,

nell'ottica della dialettica governo-parlamento, va restringendosi, circa il potere decisionale che esso ha in materia. Il pendolo sembra un po' ricollocarsi verso il centro e registriamo una perdita di unitarietà circa il momento decisionale in questa materia nonché un aumento della frammentarietà (e, quindi, dell'imprevedibilità), visto che si interviene senza scadenze e fasi definite.

Questo discorso va sommato a quello sulle modifiche che sono state recentemente approvate, sia con la l. 196/2009 sia con le relative, recentissime, novelle. Quale quadro emerge, sotto questo profilo, nell'ambito istituzionale? Quali sono gli assetti di fondo post 196/2009 e successive modifiche? Diciamo che la 196 delinea, con le sue modifiche recenti, un quadro improntato a un'esigenza di fondo, che però s'avverte solo in lontananza, giacché molti argomenti portano in una direzione, ma altri in una direzione opposta e solo il tempo ci dirà quale argomento è prevalso. La prima cosa che fa la 196 è adeguare il ciclo della decisione al *timing* e ai contenuti che ci chiede il semestre europeo. Ci si approssima al modello europeo ed è possibile vedere un filo conduttore, con l'accentuazione di un momento programmatico e un accento particolare non solo sull'indebitamento netto (deficit), ma sul debito, sugli obiettivi in termini di tetto di spesa su base triennale e sulla rilevanza dei sottosettori, per dimostrare come un'unica cifra di indebitamento netto si divide fra le varie branche della pubblica amministrazione nel suo complesso (stato – regioni – EE. LL. – previdenza).

Questo ci chiede l'Europa e con le ultime modifiche, accentuative di questi aspetti, si vanno a fissare per 3 anni gli obiettivi con la particolarità che con la traduzione, nel corso dell'anno, degli obiettivi in atti concreti (manovra), essi non possono essere cambiati se non nel caso in cui le indicazioni europee giungano in ritardo (e quindi non potremmo non tenerne conto, se siamo d'accordo) o qualora si tenti di ricalibrare la manovra in maniera diversa sui vari sottosettori. Queste sono le due sole ipotesi in cui è possibile rivedere gli obiettivi programmatici previamente fissati. La domanda che si potrebbe fare è circa il mutare delle previsioni tendenziali che possono portare a un cambiamento della manovra. Gli obiettivi devono però restare gli stessi. Noi siamo, peraltro, in una situazione piuttosto delicata e non possiamo, neppure se il ciclo è favorevole, modificare troppo le nostre decisioni. Ci sono meccanismi che vanno incontro alle preoccupazioni europee non solo in termini di deficit e indebitamento netto/PIL, ma anche all'interno di queste grandezze, perché l'Europa non ci chiede solo un rientro netto (pareggio tendenziale del saldo strutturale almeno corrente) e non solo ci sta chiedendo di ridurre il debito, ma ci dice anche come raggiungere questo obiettivo. Dati i livelli molto elevati di pressione fiscale, non è possibile aumentare la spesa. La 196 e le sue modifiche entrano anche in questo specifico ambito. Il documento programmatico (DEF, secondo il nuovo acronimo) deve anche indicare non solo gli obiettivi, ma anche, in linea generale, il percorso programmatico della spesa. È stato modificato anche il regime di copertura delle leggi ordinarie, con l'esclusione della possibilità di utilizzare le maggiori entrate in corso d'anno, a causa di un fisiologico miglioramento del ciclo: tali risorse devono coprire gli oneri ordinari. È confermata l'autocopertura degli oneri correnti della legge di stabilità, a meno che non si tratti di una manovra riduttiva della pressione fiscale. Le maggiori spese durante la sessione di bilancio vanno quindi autofinanziate e l'impatto economico sarà tutto da verificare. Il discorso

tecnicamente è molto complesso. C'è quindi tutta una serie di accorgimenti e di piccoli passaggi tecnici, anche sfuggenti, per un occhio non allenato, che però dimostrano lo sforzo volto a conseguire gli obiettivi già più volte descritti. Certo, si poteva fare di più: ma se si va a vedere l'iter parlamentare di revisione della 196, si nota come le modifiche proposte fossero di grande interesse, ben più restrittive; alcuni proponevano di inserire nella legge di contabilità gli obiettivi numerici per i traguardi europei. Il discorso del miglioramento dei conti dello 0,5% in termini strutturali, chiesto dall'Europa, secondo queste proposte, poi respinte, sarebbe stato da inserire nell'ambito della legge di contabilità, così come la legge di contabilità doveva essere cambiata, fissando, in sessione di bilancio, un tetto alle spese, da non superare nel resto dell'anno. Norme, quindi, molto dure e vincolanti, forse anche eccessivamente: una volta finita la sessione di bilancio non sarebbe stato possibile fissare, indipendentemente dalle maggiori o nuove entrate, nuovi oneri, se non riducendo altre spese.

Gli emendamenti in parola non sono stati approvati, anche alla luce del fatto che l'insieme delle regole previste dall'Europa è frutto di apprezzamento discrezionale.

Qual è il quadro che viene fuori dalla 196 e dalle sue modifiche, quindi? Si tratta del ponte fra l'assetto della contabilità pubblica quale va ora delineandosi e la nostra prospettiva del rapporto governo-parlamento. La cosa è ambivalente, perché in fondo alla legge di contabilità c'è per molti versi l'idea del parlamento che si sposta verso il controllo e del governo che anche per motivi 'europei' ha sempre di più formalmente il pallino del giuoco per le mani. E vi sono molti istituti che paiono confermare tale impressione e altri che paiono confermare impressioni opposte. Fra i primi possiamo annoverare innanzitutto il fatto che da due anni a questa parte i tempi della sessione si sono ridotti: il governo presenta la legge di bilancio attorno a metà ottobre e le commissioni iniziano a esaminare questi provvedimenti alla fine di ottobre e i lavori vengono chiusi prima di Natale. Nella misura in cui la manovra passa attraverso gli istituti della sessione di bilancio, il tempo a disposizione del parlamento è ridotto di quasi un terzo (da 3 a 2 mesi). Lo stesso prosciugamento del contenuto, dovuto al fatto che le manovre di sviluppo non possono essere adottate con leggi di stabilità significa dare le redini al governo, visto che usando lo strumento dei d.d.l. collegati, collocati extrasessione ma sempre di iniziativa governativa, è l'esecutivo a decidere quando e come fare politica di sviluppo. Anche da questo punto di vista dunque l'aver limitato il contenuto della legge di stabilità ha significato ridare potere al governo. Se si combina ciò con la riserva da parte del governo di presentare la legge di stabilità alle camere, ne deriva che il governo decide sia se e quanto contenere, sia se e quando e quanto fare politica di sviluppo. Anche il maggior uso dei decreti legge, pur coi *caveat* di cui si è detto, ricompone il quadro a favore del governo. Vero è poi che la stessa legge di contabilità, con l'art. 4 della l. 196/2009, prevede che il parlamento debba controllare, anche congiuntamente (camera + senato) quest'ambito. Questa funzione poteva anche non essere formalizzata, ma il fatto che se ne sia sentita l'esigenza è significativo. Ciò peraltro ha comportato un forte accrescimento dell'onere informativo in capo al governo. Sulla base di questa nuova legge di contabilità, gli obblighi informativi in capo al governo, funzionali allo spostamento della funzione del parlamento sul con-

trollo, sono impressionanti. Se prendete l'art. 9 della l. 196, il governo deve per esempio relazionare in parlamento entro il 30 giugno sugli esiti della manovra.

Questo è il minimo, perché c'è tutta la parte sul rafforzamento durante la gestione e anche *ex post*, con una serie di indicatori che possono essere sintetizzati con l'introduzione di un'analisi costi-benefici nelle decisioni di finanza pubblica, finalizzati ad esaltare la figura del rendiconto. Quanto più ci si sposta poi sulla contabilità economica, e si abbandona la contabilità finanziaria, tanto più si va verso un controllo successivo, con riverberi sull'attività parlamentare e con un coinvolgimento maggiore di commissioni diverse da quella di bilancio circa la verifica di ciò che ciascun ministero ha fatto e di come ha gestito le proprie risorse in termini di efficienza ed efficacia. Da noi ciò sarebbe una novità, visto che tradizionalmente puntavamo sulla previsione più che sul controllo. Il *Bundestag*, ad esempio, quando analizza il rendiconto, non solo chiama in audizione i singoli responsabili politici del ministero, ma anche i dirigenti. La stessa cosa nel parlamento americano, pur in un contesto diverso.

Vedremo che succederà in futuro. Però, forse lo schema che sta emergendo vede come idea di fondo, con valenza anche sul piano della Costituzione materiale, un governo che governa di più e un parlamento che controlla di più. Ciò significa (e si apre un altro campo) che, pur tralasciando le riforme costituzionali, occorrerebbe riformare i regolamenti parlamentari. Su questo piano non si è ancora fatto nulla e i regolamenti non tengono conto né della l. 196/2009 né, tanto meno, delle modifiche successive. Ci sono molti ambiti da disciplinare. Ad esempio, la ricomposizione dei tempi della sessione di bilancio o, ancora, il grande tema dei collegati.

Come mai, ad esempio, il governo – pur titolare del potere di presentare i ddl. collegati – è sempre stato contrario all'espunzione della parte di sviluppo della politica economica dalla legge finanziaria e al relativo collocamento nei collegati? Perché si supera in tal modo il termine del 31 dicembre e si ha così un provvedimento privo di un termine d'approvazione in parlamento (appunto, il collegato), con tempi di approvazione incerti. Alla camera, secondo la lettera del regolamento, il governo può chiedere alla conferenza dei capigruppo, un po' "transalpinalemente", di fissare un termine per la discussione, ma nella prassi il meccanismo non funziona molto. Una delle partite da giocare potrebbe essere quella di cristallizzare il sinallagma che c'è fra il fatto che i governi e non possano fare politica di sviluppo in sessione di bilancio, in cambio del fatto che i regolamenti parlamentari prevedano la possibilità che il governo possa chiedere una *deadline* per la chiusura dell'iter parlamentare dei collegati. È una materia rimasta interamente in sospenso ed attende una definizione. C'è poi tutto il discorso della ricomposizione della legge di bilancio in parlamento, che fa il paio con tutto il discorso che abbiamo fatto sul rendiconto. Via via che si programma la spesa di medio periodo e tutto ciò si traduce in un'analisi costi-benefici non solo preventiva, ma anche successiva, ciò dovrebbe portare a una riforma dei regolamenti parlamentari che rimettano in gioco commissioni differenti dalla commissione bilancio, in qualche modo sopendo la strisciante polemica relativa al fatto che, dal momento che tutto confluisce nella sessione di bilancio, le commissioni diverse da quella bilancio si vedono poco considerate, quasi estromesse. Il quadro finale è ancora in via di definizione, pur con una sua linearità di base. Volendo dare

un giudizio immediato sulla realtà dei fatti, possiamo dire che il controllo è tutto da costruire e che, secondo il discorso che abbiamo fatto prima, il parlamento cerca, incisivamente, di (ri)acquisire un potere decisionale di fatto e in qualche modo forse in questo momento la fase del preventivo (in cui il parlamento cerca di condizionare la programmazione per il triennio successivo) continua a essere il motivo di attenzione predominante da parte del Legislativo. I controlli durante e *ex post*, come detto, paiono ancora da costruire.

IL CONTROLLO SUGLI ATTI DELL'ESECUTIVO DAL PARERE ALLA CODECISIONE

Stefano Ceccanti

Mi limiterò a tre sintetiche osservazioni.

La prima è relativa alle dinamiche effettive delle forme di governo dotate di rapporto fiduciario. In genere, quando noi pensiamo alla parola controllo, ci viene subito in mente uno strumento che, in realtà, non è utilizzato quasi mai, né in Italia né altrove, ossia la mozione di sfiducia oppure il possibile rigetto della questione di fiducia. Il concetto di controllo è associato all'unico strumento che prevede una sanzione immediata: che un governo cada però in seguito alla sfiducia o al rigetto della fiducia è un fatto rarissimo. In Italia fanno eccezione i due governi Prodi. Com'è noto, invece, gli esecutivi cadono nelle forme parlamentari non maggioritarie in seguito al ritiro di uno dei partiti della coalizione (che spinge il presidente del Consiglio a dimissioni, anche a prescindere da specifici episodi di vita parlamentare) e in quelle maggioritarie quando in sostanza il partito di maggioranza intende sostituire il capo del governo in vista delle elezioni successive.

Il vero controllo che, invece, ha avuto ed ha un ruolo significativo e può essere efficace è quello privo di sanzione immediata, cioè rivolto non a rovesciare il governo, ma a singole *policies* o da parte della maggioranza, per correggere qualche specifico indirizzo di governo, o da parte dell'opposizione per far valere davanti al corpo elettorale, in vista delle elezioni future, l'esistenza di un indirizzo politico alternativo. Come ha sintetizzato Jean Claude Colliard: "Cos'è il controllo? Forzare il Governo a una spiegazione permanente e, se posso dire, poter sottolineare dove ha fatto male, o, se si preferisce, sottolineare le disfunzioni, con in entrambi i casi l'idea non di giungere a un rimpiazzo immediato, ma a segnare dei punti per l'elezione a venire"¹.

La seconda osservazione, che è consequenziale alla precedente, è che in alcuni testi costituzionali più recenti si è tentato di costituzionalizzare alcune specifiche forme di controllo senza sanzione immediata. L'esempio più evidente è la riforma francese del 2008, che, oltre alla costituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche (articolo 24.1: "Il Parlamento vota la legge, controlla l'azione del Parlamento, valuta le politiche pubbliche"), senza la quale il controllo è privo di una base conoscitiva adeguata, introduce forme di controllo da parte delle commissioni costituzionalmente previste in riferimento alle nomine presidenziali,

¹ J-C. COLLIARD, "Introduction générale" in AA.Vv., *La révalorisation des Parlements?*, Société de législation comparée, Paris, 2010, p. 23. Cfr. anche, nel medesimo volume, gli interventi di M. Sauvé e P. Camby sulla Francia.

compresi i candidati al Consiglio costituzionale (artt. 13 e 56; limiti che si impongono anche ai candidati al Consiglio proposti dai Presidenti delle Camere); poi, la stessa riforma prevede un maggiore controllo sulla presenza di truppe all'estero, tramite autorizzazioni parlamentari per permanenze di truppe superiori ai quattro mesi (art. 35); inoltre, si reintroduce il voto di risoluzioni (art. 34-1). Poi, altri meccanismi di controllo sono previsti dagli artt. 50.1 (voto su dichiarazioni del Governo davanti alle Assemblee), 51-2 (costituzionalizzazione delle commissioni parlamentari di inchiesta), 88.4 (voti sul controllo del diritto dell'Unione europea). Last but not least la riforma dà una copertura costituzionale a riforme regolamentari tese a riconoscere diritti specifici sia “ai gruppi di opposizione dell'Assemblea Nazionale” sia ai “gruppi minoritari” di entrambe le assemblee secondo lo schema delle azioni positive applicato al diritto parlamentare².

La terza osservazione è un bilancio sintetico che mi sembra di poter ricavare dagli interventi dei relatori³. Un bilancio che mi sembra possa essere così articolato: a) una valutazione sostanzialmente positiva sul controllo sulle deleghe legislative, negli ultimi anni decisamente migliorato; b) un bilancio negativo sui decreti-legge, rispetto ai quali la “codecisione” ha assunto connotati decisamente patologici, non ultimo dei quali la crescita dell'eterogeneità durante l'esame parlamentare delle leggi di conversione; c) una sostanziale assenza del controllo sulle nomine governative o, comunque, di provenienza dai vertici delle forze politiche: tranne che per quelle più solenni ed importanti la prassi è caratterizzata meri accordi di vertice tra i gruppi, senza effettiva informazione e dibattito tra i parlamentari, che si vedono recapitati foglietti con l'indicazione dei nomi da votare, che spesso neanche conoscono e di cui, magari, si pentono poi a posteriori. Un terreno quindi su cui immaginare nuove soluzioni procedurali⁴.

² L'analogia è motivata da P. Avril nelle sue conclusioni al volume citato nella nota precedente, p. 111.

³ Con riferimento al seminario tenutosi il 4 aprile 2014.

⁴ Sui primi due aspetti rinvio al mio testo, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in www.forumcostituzionale.it, n. 4/2014, pp. 1/8.

METAMORFOSI DEL CONTROLLO PARLAMENTARE IN ITALIA E NELL'UNIONE EUROPEA. *UN FOCUS SUL SINDACATO ISPETTIVO**

Paola Torretta

SOMMARIO: 1. Note introduttive. 2. Il sindacato ispettivo nell'esperienza normativa e pratica del Parlamento italiano. 3. Il sindacato ispettivo nei Consigli regionali. 4. Il peculiare sistema di controllo del PE. 5. Osservazioni conclusive.

1. Il ciclo di incontri che ho l'onore di aprire ha ad oggetto l'analisi teorica e pratica delle varie forme e sedi in cui trova espressione la funzione di controllo parlamentare, nell'ottica di percepirne mutamenti e aspetti di continuità nelle trasformazioni degli assetti democratici del sistema italiano ed europeo.

Il tutto facendo dialogare regole e prassi dei diversi contesti ordinamentali in cui operano le Assemblee rappresentative, per realizzare un confronto in chiave "multilivello" degli strumenti di cui queste dispongono per informarsi sui contenuti e sull'attuazione delle politiche governative e sulla loro rispondenza alle esigenze della società civile.

Da questa angolatura, invero, sebbene l'attenzione spesso tenda a concentrarsi sulla sola attività legislativa, è possibile verificare lo stato e la funzionalità complessiva delle Assemblee parlamentari nell'articolato assetto istituzionale in cui operano, non solo sul piano interno ma anche europeo, ed osservarne le dinamiche di relazione con i rispettivi Esecutivi.

È noto come l'istituzione rappresentativa, proprio nell'esperienza che ne ha tracciato il modello di riferimento, abbia trovato la sua genesi nell'esigenza di vigilare sull'azione del Governo¹, come dimostra la vasta e articolata letteratura, anche di diritto comparato, sul controllo parlamentare².

* Questo scritto costituisce una versione aggiornata del saggio pubblicato nella Rivista *Rassegna parlamentare*, 3/2015, p. 653 ss.

¹ V. per tutti, W. BAGEHOT, *The English Constitution*, tr. it. a cura di S. Pastorino, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 141 ss. e J.S. MILL, *Considerations on representative government* [1861], New York, Liberal Arts Press, 1958, p. 81 ss. Su questo aspetto v. inoltre V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 430 e G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 220, che parlano di un "compito/dovere originario, cruciale e addirittura costitutivo".

² Oltre ai famosi contributi di Bagehot e di Mill, citati alla nota precedente, v., fra i tanti, J.D. LEES, *Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research*, in «Legislative Studies Quarterly», vol. 2, n. 2, (May) 1977, p. 193 ss.; B.A. ROCKMAN, *Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight*, in «Legislative Studies Quarterly», 1984, vol. 9, n. 3, p. 387 ss. Per la dottrina

A livello nazionale, tale funzione ha occupato ampio spazio nelle riflessioni dottrinali sul governo rappresentativo³, alimentati anche dalla riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971, che ha fatto dell’attività conoscitivo-ispettiva uno degli elementi cardini della teorica sulla “centralità” parlamentare.

La fase della conoscenza e dell’apprendimento costituiscono, non solo nell’ordinamento statale, ma anche in quello regionale e sovranazionale, un elemento strutturale del controllo politico, così come di ogni altra attribuzione dei Parlamenti⁴. Tale azione risulta, infatti, tanto più efficiente e puntuale quanto più l’Assemblea è in grado di costruirsi un bagaglio informativo completo, anche “autonomo” rispetto alle informazioni provenienti dal Governo⁵.

L’istituzione rappresentativa è destinataria di una cospicua mole di informazioni, ma è sul piano qualitativo che i dati destinati all’organo controllante si rivelano insufficienti⁶, in quanto il parametro dell’attività di vigilanza sull’implementazione delle politiche pubbliche appare inevitabilmente parziale se costituito solo dai rapporti e dalle spiegazioni rese (spontaneamente o su richiesta) dall’Esecutivo⁷.

A maggior ragione, il processo di tendenziale rafforzamento dei Governi nelle democrazie occidentali contemporanee evidenzia ancor più il rilievo che assume la capacità informativa delle Assemblee elettive al fine di mantenere una equilibrata dialettica (politica e istituzionale) con i propri Esecutivi⁸.

La svolta maggioritaria che ha caratterizzato lo sviluppo degli ordinamenti politici negli ultimi decenni ha declinato il concetto di democrazia soprattutto in termini di “responsabilità”⁹ dei soggetti governanti, con una più chiara distinzio-

italiana, v. R. MAFFIO, *Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell’attività di governo in prospettiva comparata*, in «Quaderni di Scienza Politica», 2002; vol. 9, n. 2, p. 333 ss.; R. PELIZZO, R. STAPENHURST, *Legislatures and Oversight: A Note*, in «Quaderni di Scienza Politica», 2004, anno XI, n. 1, p. 175 ss.; G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, *op. cit.*, p. 179 ss. R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009 e G. RENNA, *Il controllo parlamentare nel Regno Unito*, in R. Dickmann (a cura di), *L’inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009, p. 121 ss.

³ Cfr. già V. MICELI, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1913, p. 808 e, fra gli altri, G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968; A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970 e C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974.

⁴ In tal senso, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 174.

⁵ Oltre che, come spiega ancora A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *op. cit.*, pp. 171-172, da partiti e gruppi di pressione.

⁶ Come già sottolineato da G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, *op. cit.*, p. 139, spesso i materiali a disposizione del Parlamento hanno una “scarsa attitudine informativa”.

⁷ Di questo avviso anche G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2007, p. 155 ss.

⁸ Sui processi che, nei sistemi maggioritari, hanno ridotto l’incidenza del ruolo dell’Assemblea elettiva per effetto del più stretto e diretto legame fra il Governo e la maggioranza che lo sostiene in Parlamento, sancito dal voto del corpo elettorale, v. da ultimo il lavoro di L. D’ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in «Rivista AIC», 1/2011, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 1 ss.

⁹ Sul punto S. PAJNO, *Concezione della democrazia e mutamenti recenti delle istituzioni politiche*, in *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 61, che evidenzia come in un sistema maggioritario “il nucleo essenziale della democrazia non è che a decidere sia il popolo, ma che il popolo decida chi debba decidere”.

ne di ruoli fra gli attori politici e secondo un modello che ripone nella funzione di controllo parlamentare – intimamente connessa alla nozione di *accountability*¹⁰ – la garanzia di condizioni effettive per un’attiva partecipazione dei cittadini ai processi di selezione della classe dirigente¹¹.

Rispetto a questo modo di concepire la democraticità dell’ordinamento, il controllo assume a strumento attraverso cui l’Assemblea, nella sua essenza di organo rappresentativo e nella sua “alterità” rispetto alla maggioranza di governo, può fornire al corpo elettorale gli elementi di valutazione per esercitare in modo consapevole e informato il proprio diritto/composto di scegliere-sanzionare i governanti sulla base di come questi hanno operato¹².

Il controllo acquisisce cioè una valenza anche “pedagogica”¹³, in veste di strumento di educazione e formazione alle decisioni della e per la democrazia, e manifesta la propria fisionomia di attribuzione dell’intera Istituzione parlamentare e non della sola opposizione o della maggioranza¹⁴.

In questa prospettiva, si analizzerà lo sviluppo degli strumenti del sindacato ispettivo nell’evoluzione della forma di governo nazionale e regionale, oltre che nell’assetto istituzionale dell’Unione europea. Fra questi, per delimitare l’oggetto di questo intervento, l’attenzione ricadrà, nello specifico, su interrogazioni e interpellanze, che consentono un’interlocuzione immediata e diretta fra l’Assemblea e il proprio Governo¹⁵, con particolare riguardo alla configurazione e al concreto atteggiarsi di tali istituti nelle dinamiche di trasformazione della funzione di controllo parlamentare.

Da una visione d’insieme e multilivello, si può da subito rilevare, sul piano delle regole, il tentativo del diritto parlamentare di potenziare le attività conoscitive e di vigilanza sull’operato del governo, in risposta all’accentuarsi dei poteri degli Esecutivi (anche all’interno delle stesse Assemblee elettive).

Ma questo è un dato che può fornire solo una risposta parziale ad un’indagine sul ruolo concretamente assunto dalla funzione di controllo parlamentare, trattandosi di un parametro che deve essere posto in relazione con l’uso che di questi istituti viene fatto e con il “rendimento” dell’attività ispettiva posta in essere. La disponibilità di strumenti ispettivi non determina, infatti, necessariamente e in

¹⁰ Sulla responsabilità del governo come fondamento dell’attività ispettiva e di controllo parlamentare v. già G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, op. cit., p. 8 ss. In tema, di recente, v. R. PELIZZO, F. STAPENHURST, *Government Accountability and Legislative Oversight*, New York, Routledge, 2013.

¹¹ Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 81 ss.; N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in «Le Istituzioni del federalismo», 6/2002, p. 960. Già sulle implicazioni dei processi di rafforzamento dell’Esecutivo, in termini di necessaria valorizzazione delle attività di indirizzo e controllo, G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, op. cit., p. 11 ss.

¹² Ancora S. PAJNO, *Concezione della democrazia e mutamenti recenti delle istituzioni politiche*, op. cit., p. 61 ss.

¹³ Secondo la tradizionale e nota teorica di W. BAGEHOT, *The English Constitution*, op. cit., p. 142, che attribuisce al controllo una valenza trasversale alle funzioni del Parlamento inglese, quella elettiva, espressiva, legislativa e, appunto, anche informativa e pedagogica.

¹⁴ G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, op. cit., pp. 8-9; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009, p. 4; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 444.

¹⁵ Parla, non a caso, rispetto a questi specifici istituti, di “strumentazione quotidiana dell’attività ispettiva” G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, op. cit., p. 15.

via automatica un'efficace azione di controllo, ma solo il "potenziale di controllo" che è nella disponibilità delle Assemblee rappresentative¹⁶.

È inoltre da segnalare, in via preliminare, come sia difficile distinguere nettamente (se non sul piano teorico, almeno nella pratica)¹⁷ tra attività puramente informative (come le indagini conoscitive, le udienze legislative, le audizioni formali, etc...) e attività propriamente ascritte alla funzione ispettiva (che si servono per lo più di interrogazioni, interpellanze, inchieste, ecc.)¹⁸.

Da un canto, perché l'informazione è parte integrante di qualsiasi attribuzione parlamentare, quale "implied power" connesso alla struttura rappresentativa dell'Assemblea e alla valenza politica di ogni suo atto¹⁹. Dall'altro, e di conseguenza, perché non è da escludere che anche da una procedura finalizzata a mere esigenze informative dell'Assemblea possa scaturire, sulla base degli elementi raccolti, una valutazione critica che solleciti il ricorso a veri e propri atti ispettivi o di indirizzo nei confronti dell'Esecutivo²⁰.

Detta commistione fra istituti si lega alla complessità e indeterminatezza che caratterizzano la nozione di controllo parlamentare, resta a precise categorizzazioni, quanto a contenuti, modalità di esercizio e ambito di incidenza²¹, come dimostra anche l'assenza di una definizione normativa di questa fondamentale attribuzione delle Assemblee politiche.

2. Fra gli strumenti informativi del Parlamento italiano, gli atti di sindacato ispettivo hanno conosciuto, a partire dal 1971²² e soprattutto dopo la svolta maggioritaria innescata dalla riforma elettorale del 1993, una marcata evoluzione nella disciplina dei Regolamenti delle Camere.

¹⁶ Così G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, op. cit., p. 193.

¹⁷ L'elemento distintivo che viene individuato, in linea teorica, fra istituti ispettivi e conoscitivi riguarda l'obbligo di risposta da parte del soggetto interrogato, per i primi, e il "principio di collaborazione" fra le Camere e i loro interlocutori che, invece, caratterizza i secondi.

¹⁸ Di difficile definizione è la stessa attività ispettiva (cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, III ed., Torino, Giappichelli, 1999, p. 315 ss.), così come la nozione di controllo parlamentare (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 441).

¹⁹ Così A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. Cerulli Irelli, M. Villone (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 14 e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 171 ss.

²⁰ Sul legame tra funzione conoscitiva e attività di controllo parlamentare, v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., pp. 171-172 e A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, op. cit., p. 13 ss. nonché p. 26 ss., che porta l'esempio di audizioni di Ministri e di funzionari della pubblica amministrazione, evidenziando "la 'pressione' o comunque le 'reazioni politiche' che possono derivare dal fatto stesso che il Parlamento viene a conoscenza di talune cose o semplicemente chiede notizie o spiegazioni". Più di recente, sul punto, anche N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 18 ss.

²¹ Esistono, al riguardo, definizioni "inclusive" della funzione di controllo parlamentare, che comprendono qualsiasi atto che comporti una risposta da parte dell'Esecutivo (come, ad esempio, la stessa attività legislativa, l'investitura del governo, la votazione di mozioni, i dibattiti in Aula o in Commissione...) e definizioni che si riferiscono al controllo parlamentare in senso stretto, ossia quell'azione diretta ad indagare, nello specifico, sull'operato del governo. Per questa distinzione v. G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, op. cit., p. 182.

²² I Regolamenti parlamentari del 1971, come si è anticipato, hanno previsto gli istituti ispettivi e, più in generale, gli strumenti conoscitivi delle Camere come corollario della "centralità" ad esse assegnata nell'assetto dei rapporti istituzionali e fra la sfera dei poteri e società civile.

Le fonti dell'autonomia parlamentare hanno rappresentato l'unico contrappeso alle concrete torsioni della forma di governo²³, accentuando i meccanismi di funzionamento bipolare dell'Assemblea. Fra questi, nell'ambito di un disegno di istituzionalizzazione (mancata) delle opposizioni, si è cercato di rendere gli strumenti propri del sindacato politico "più agili" e "tempestivi"²⁴, con l'intento di assegnare uno spazio e un ruolo più incisivo alle attività di vigilanza sull'azione di governo²⁵.

Si possono richiamare, al riguardo, le innovazioni concernenti le interpellanze urgenti²⁶ e le interrogazioni a risposta immediata, queste ultime mutate dal modello britannico del *question time* e introdotte proprio per dare sede giuridica ad un rapido e serrato confronto fra parlamentari e rappresentanti del Governo²⁷.

In aggiunta, anche le regole del c.d. diritto parlamentare non scritto hanno integrato gli strumenti di controllo a disposizione dell'Assemblea. Ne è esempio il crescente utilizzo, nelle ultime legislature, delle informative urgenti del Governo, sviluppatasi in via di prassi, a conferma della spiccata capacità delle Camere di adeguare il proprio modo di agire e le procedure interne alle istanze e ai mutamenti della realtà politico-istituzionale e sociale, per adattarsi all'evolvere del contesto in cui operano.

²³ Efficacemente, al riguardo, V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo innovazione istituzionale*, in «Quad. cost.», 1/2009, p. 115, per il quale i Regolamenti di Assemblea "hanno svolto una funzione di camera di compensazione o, se si preferisce, di ammortizzatori tra i mutamenti della costituzione materiale".

Nello stesso senso G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare dal question time alle Commissioni di inchiesta*, op. cit., p. 155 ss.

²⁴ Cfr. S. SCARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in «Rass. parl.», 2002, p. 973.

²⁵ Sul punto A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 133 s.

²⁶ Introdotte alla Camera, con la riforma del Regolamento del 1997, nell'art. 138-bis. Come le interpellanze 'ordinarie', esse consistono in domande scritte rivolte al Governo, ma sono svolte a cadenza settimanale nella seduta del giovedì, mentre il termine ordinario per le interpellanze è di due settimane.

²⁷ Le interrogazioni a risposta immediata sono state previste per la prima volta alla Camera dei deputati, nel 1983 (art. 135-bis Reg. Cam.). Le modifiche regolamentari del 1997 hanno modificato detto istituto eliminando l'intervento del Presidente di Assemblea, per la lettura della domanda rivolta al Governo, e l'eventuale svolgimento di un dibattito, aperto anche ad altri parlamentari, sulla questione sollevata. Le riforme sono andate infatti nel senso di realizzare un confronto limitato ad interrogante e rappresentante del Governo, secondo uno schema con tempi estremamente brevi e definiti (un minuto per l'illustrazione dell'interrogazione, cui segue, in tre minuti, la risposta del Governo e la replica – di non più di tre minuti – dell'interrogante o di altro deputato appartenente al medesimo gruppo parlamentare). Inoltre, sempre dal 1997, il Regolamento della Camera prevede il *question time* in Commissione.

Al Senato, invece, le interrogazioni a risposta immediata sono state introdotte nel 1988, con l'art. 151-bis e la riforma regolamentare del 1999 ha affiancato a questo istituto anche il *Premier question time*.

Per un'analisi di queste modifiche regolamentari, v. F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, op. cit., p. 399 ss.; G. SMURRA, M. CAPUTO, A. GORACCI, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 268 s. e, da ultimo, anche V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, op. cit., p. 434 ss.

Tuttavia, è da rilevare una sostanziale discrasia fra le potenzialità del “nuovo” quadro normativo e il dato empirico rispetto all’obiettivo di far emergere un’organica azione di opposizione. Il ricorso ai richiamati istituti non sembra, infatti, aver segnato un significativo e concreto cambiamento nei rapporti tra maggioranza e minoranze e, soprattutto, non è riuscito a radicare un’azione di controllo strutturata e sistematica sull’operato del Governo.

L’uso che si è fatto degli istituti di sindacato ispettivo non è stato, quindi, sempre coerente con gli sforzi normativi²⁸.

Un primo dato da rilevare, in una prospettiva d’insieme, è l’utilizzo di tali strumenti da parte di tutte le forze politiche con un andamento crescente. L’esperienza delle Camere successiva alle modifiche regolamentari della seconda metà degli anni novanta mostra un cospicuo accesso al sindacato ispettivo (in particolare nella forma dell’interrogazione e dell’interpellanza parlamentare), equamente ripartito fra maggioranza e minoranze.

Ciò, di per sé, non è sintomo di una “trasfigurazione” del controllo parlamentare, data – come si anticipava – la sua giuridica imputabilità (non solo formalmente ma anche sostanzialmente) all’Assemblea nel suo complesso e l’attitudine delle procedure ispettive a prestarsi a diverse finalità²⁹: di controllo, di indirizzo, oppure anche di mera rilevazione dei bisogni di cui l’Assemblea è chiamata a farsi interprete.

Pertanto, la natura polifunzionale delle stesse ne rende possibile un utilizzo non solo a scopo di critica verso l’azione del Governo, ma anche per evidenziarne i punti di forza o, ancora, per indicare i necessari aggiustamenti all’attuazione dell’indirizzo politico approvato dalle Camere.

La prassi delineata, allora, non fa altro che mettere in luce il “carattere neutrale” degli strumenti ispettivi e la difficoltà di incasellarli in una precisa e statica categorizzazione³⁰, come peraltro tutti gli istituti che hanno alla base un’esigenza conoscitiva.

Nondimeno, l’“anomalia” che l’osservazione della pratica parlamentare italiana evidenzia attiene alla constatazione che l’accesso al sindacato ispettivo non si colloca nella dinamica dei rapporti fra maggioranza e opposizione (non serve cioè ad ottenere risposte dall’Esecutivo, orientandone l’operato o censurandone la condotta), ma appare confinato alla sfera di azione del singolo deputato o senatore, in quanto “piegato” a mere esigenze di “visibilità” dell’attività del parlamentare in sé³¹, del suo impegno rispetto a questioni

²⁸ In tal senso A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, op. cit., pp. 134-135, secondo cui, di fatto, l’esito pratico delle modifiche parlamentari non è stato quello di “un’effettiva semplificazione del quadro politico-partitico, ponendosi piuttosto, per taluni profili, in aperta contraddizione con la piena affermazione di un regime realmente bipolare”.

²⁹ (Vedi retro nota 15).

³⁰ Così si esprime R.S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell’ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2010, p. 100, secondo cui tali istituti “rifiutano modelli precostituiti, tipizzazioni destinate a valere solo per taluni casi e non per la generalità”.

³¹ Su questo aspetto già S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in «Dig. disc. pubbl.», vol. IV, Torino, Utet, 1989, p. 128. Anche G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 2014, www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 7.

“locali”³², a volte anche di scarso rilievo³³, a prescindere dallo schieramento di appartenenza.

Non a caso, il dato che si registra è la prevalenza accordata al momento della presentazione dell’atto ispettivo piuttosto che al risultato finale, con ciò dimostrando come lo scopo ultimo e “reale” di questa attività sia da ricercare nel suo valore “simbolico”³⁴, ossia nella mera azione del rappresentare³⁵.

A tutt’oggi non pare dunque essersi spezzata la tendenza ad un uso individualistico degli strumenti ispettivi già radicata agli esordi dell’ordinamento repubblicano e favorita dall’esperienza del c.d. parlamentarismo consociativo³⁶. Si assiste ancora ad una parcellizzazione e dispersione della funzione ispettiva³⁷, nonostante alcuni dei suoi tipici istituti siano stati rimodellati nell’ottica di ancorarne l’esercizio all’azione dei gruppi parlamentari³⁸.

Coerentemente con la legittimazione (sostanzialmente) popolare del Governo, tipica di un sistema maggioritario, il sindacato politico sembra rivolgersi, per lo più, agli elettori. L’azione ispettiva non muove dall’intento di ottenere ricadute sull’attività di governo, ma si configura – come si diceva – come atto di denuncia o di “manifestazione” dell’operato del singolo parlamentare o del partito, non finalizzato ad incidere sulle determinazioni dell’Assemblea (ai fini di fornire indirizzi all’Esecutivo o sanzionarne le responsabilità).

³² Un effetto questo che, per il periodo di vigenza del *Mattarellum*, poteva essere stato favorito, come nota G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare dal question time alle Commissioni di inchiesta*, *op. cit.*, p. 166 ss., dal sistema elettorale per collegi uninominali, ma che è continuato anche con la formula elettorale della l. n. 270/2005, basata su collegi plurinominali.

³³ V.R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l’esperienza dell’Italia*, *op. cit.*, p. 522 ss. e, ancora A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *op. cit.*, p. 187 e p. 190.

³⁴ Come illustrano G. SMURRA, M. CAPUTO, A. GORACCI, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, *op. cit.*, p. 332 il rilievo del sindacato ispettivo, così interpretato, gravita attorno al “proponente”, il quale “dimostra di essersi attivato su un problema sentito dai suoi elettori”.

³⁵ A questo riguardo, infatti, M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, *op. cit.*, p. 319 rileva “la poco corretta abitudine, da parte dei parlamentari, di comunicare alla stampa il testo di interrogazioni e interpellanze ancor prima di aver avuto su di esso un giudizio di ammissibilità” dal parte del Presidente di Assemblea ai fini della loro presentazione. Sui profili quantitativi dell’accesso al sindacato ispettivo, v. per le legislature più recenti, R. DICKMANN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, *op. cit.*, p. 522 ss., nonché lo studio con i dati statistici di V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, *op. cit.*, p. 430 ss. Per la legislatura attuale si rinvia al documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, XVII Legislatura, Atti di sindacato ispettivo, Attività dell’Assemblea e delle Commissioni permanenti, reperibile al sul sito www.rapportiparlamento.gov.it/media/3511/atti-sindacato-ispettivo-1252017.pdf.

³⁶ Cfr. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell’opposizione nell’esperienza repubblicana*, *op. cit.*, p. 945 ss.

³⁷ Parla di “un diffuso esercizio frammentato del sindacato ispettivo” G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare dal question time alle Commissioni di inchiesta*, *op. cit.*, p. 166.

³⁸ Come, nel caso delle interrogazioni a risposta immediata (art. 135-bis, II c., Reg.) e delle interpellanze urgenti (art. 138-bis, I c., Reg.), che alla Camera devono essere anch’esse presentate per il tramite dei Capigruppo oppure, in alternativa, per le seconde, mediante la sottoscrizione di almeno 30 deputati. V., al riguardo, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, *op. cit.*, p. 134 e N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, *op. cit.*, p. 19.

Esso, perciò, non riesce ad incarnare uno strumento di confronto fra (due o più) poli contrapposti e non sembra avere la forza di compattarsi attorno a un contraddittorio fra indirizzo politico e strategie programmatiche alternative che ad esso possano sostituirsi, ma si presenta, piuttosto, come attività “diffusa”, confusamente “sparsa” fra le forze presenti in Parlamento e al loro interno, in linea con la insanabile frammentazione del sistema politico e degli stessi partiti³⁹.

È peraltro da segnalare che il sistema dei poteri ispettivi proprio del Parlamento italiano non va esente da limiti e profili critici. Da tempo, ormai, la dottrina segnala un’attuazione distorsiva (e di forte indebolimento, se non di sostanziale disapplicazione) del *Premier question time*, che vede il presidente del Consiglio disertare le sedute ad esso dedicate, e del *question time*, per il quale delegato a rispondere è sempre più spesso il Ministro per i rapporti con il Parlamento e non il Ministro destinatario dell’interrogazione⁴⁰. A ciò si aggiunge il ritardo nelle risposte del Governo ad interrogazioni ed interpellanze e la contrazione dei tempi utili allo svolgimento di quelle a risposta orale.

Infine, non poche perplessità insistono sulle reali possibilità delle opposizioni, in esito all’attività ispettiva compiuta, di incidere sulle determinazioni dell’Assemblea, nell’ambito della quale il “peso” del Governo sottrae spazio e valore alla discussione parlamentare e, addirittura, finanche la maggioranza parlamentare appare quasi “ingabbiata” nel “patto” siglato fra Governo e maggioranza degli elettori⁴¹.

È dunque diffuso il convincimento, nel dibattito giuridico e fra gli stessi attori politici, che l’attività di sindacato ispettivo delle Camere sia un po’ diventata

³⁹ Lo stesso policentrismo pare caratterizzare anche l’esito delle interrogazioni e interpellanze evase dal Governo, che evidenzia (M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2008, p. 179) una limitata capacità del Governo di rispondere come un “attore unitario”; di rispondere cioè ad una sola voce, poiché rimane sempre e comunque un governo di coalizione connotato al suo interno da una pluralità di anime e di posizioni non sempre concordi.

⁴⁰ Al riguardo, V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, Giuffrè, 2013, p. 775, sottolineano come proprio l’assenza del presidente del Consiglio dei Ministri al *Premier question time* sia stata essa stessa oggetto di interrogazione a risposta immediata. Sul punto v., inoltre, G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in «Il Filangieri – Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere», Napoli, Jovene, 2008, p. 201 ss. e N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, op. cit., pp. 18-19. Il problema evidenziato da questa prassi parlamentare si inserisce nella più ampia questione della mancanza di garanzie di giustiziabilità delle norme regolamentari, per lo più lasciate alla disponibilità della politica e del gioco di forza tra maggioranza e opposizione. Sul punto, la carenza di poteri coercitivi dei Presidenti di Assemblea per assicurarne l’osservanza e la corretta applicazione, ha indotto la dottrina a teorizzare meccanismi alternativi, come l’irrogazione di sanzioni al Governo (V. LIPPOLIS, *L’innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo*, in www.federalismi.it, 2008, p. 1 ss.) o, addirittura, arrivando ad ipotizzare – seppure in forma dubitativa – il ricorso per conflitto di attribuzioni (G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare dal question time alle Commissioni di inchiesta*, op. cit., p. 170 ss.).

⁴¹ In tal senso, A. D’ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in «Rivista AIC», www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1/2011, p. 2, che parla di “una maggioranza più che subalterna”, che “viene trattata come una pertinenza di poco pregio, quasi un illogico ostacolo sulla via della realizzazione del ‘patto di governo’ premiato dagli elettori”.

uno “stanco quanto pressoché inutile rituale”⁴² al quale si ricorre ormai non per incalzare il Governo o far valere responsabilità politiche e istituzionali, ma solo per raffigurare interessi e problemi⁴³.

In definitiva, per tirare le fila di questo *excursus*, pare che il sindacato ispettivo – diversamente dalle intenzioni sottese alle riforme regolamentari – non sia riuscito a portare pienamente a frutto le proprie potenzialità politiche all’interno dell’Assemblea e che, perciò, tenda a prescindere da questa sede. Una simile trasformazione, è confermata, da un canto, dal sensibile incremento delle interrogazioni a risposta immediata, che puntano, attraverso il servizio di diffusione televisiva, a spostare “fuori dal Parlamento” il confronto politico, e, dall’altro, si percepisce altresì dallo scenario, forse anche un po’ desolante, di riprese che trasmettono la trattazione del *question time* da aule pressoché vuote⁴⁴.

Infine, una nuova tendenza che accentua la “debolezza” di questi istituti in seno alle Camere è rappresentata dal potere offerto dai mezzi di comunicazione di massa, quali “sedi” più immediate e di maggior impatto per la messa in discussione (o, sull’opposto versante, per la difesa) dell’operato governativo. Le forze politiche sembrano privilegiare questi nuovi spazi “esterni” (in particolare le trasmissioni televisive e il *web*, che consentono all’opinione pubblica di essere costantemente informata, in tempo reale, su qualsiasi questione o argomento dell’attualità politico-istituzionale) come “vetrina” della propria azione in Parlamento.

Tutto ciò, però, circoscrivendo il controllo ad un mero “effetto annuncio”, che difficilmente trova seguito nelle sedi istituzionali preposte.

3. Gli Statuti regionali (e i regolamenti dei Consigli) hanno sempre dedicato ampio spazio alla funzione di controllo dell’Assemblea elettiva con la disciplina dei tradizionali strumenti informativi e ispettivi. Nella seconda stagione statutaria, il potenziamento dell’attività di vigilanza sulla Giunta pare potersi ritenere un requisito intrinseco al modello di forma di governo regionale introdotto in via transitoria dalla l.c. n. 1/1999 e adottato per lo più da tutti gli Statuti⁴⁵, quale fattore di bilanciamento della concentrazione della direzione politica regionale nel vertice dell’Esecutivo⁴⁶.

È al Presidente della Regione che spetta la definizione dell’indirizzo politico, senza il concorso dell’Assemblea politica, alla quale non deve chiedere alcun atto di fiducia iniziale⁴⁷.

⁴² L’espressione è di R.S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell’ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, op. cit., p. 96.

⁴³ Le ultime legislature mostrano una maggior rapidità nella trattazione delle domande derivanti da interrogazioni ed interpellanze, ma non sono mancate critiche sulla quantità e qualità delle stesse, spesso riguardanti questioni di scarso rilievo generale.

⁴⁴ V., sul punto, G. DI COSIMO, *L’indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in «Il Filangieri. Quaderno 2009», p. 167 ss.

⁴⁵ Cfr. T.F. GIUPPONI, *L’autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, in «Forum quad. cost.», 2009, p. 1.

⁴⁶ Cfr. G. MAZZOLA, *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2011, p. 1 ss. e, ancora, T.F. GIUPPONI, *L’autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, op. cit., p. 1, che, rispetto a questa configurazione della forma di governo regionale, descrive il Presidente della Giunta come il “vero motore dell’indirizzo politico”.

⁴⁷ Sul punto è sufficiente ricordare le pronunce con cui la Corte costituzionale ha chiarito che l’eventuale mancata approvazione del programma di governo presentato dal Presidente della Re-

Inoltre, questo disegno riformatore sottrae al Consiglio il potere di modificare la formula di governo in corso di legislatura, facendo derivare dalla approvazione di una mozione di sfiducia anche la conseguenza dell'auto-scioglimento dell'Assemblea elettiva⁴⁸.

Di conseguenza, per le Regioni che hanno scelto di reggere il proprio assetto organizzativo sul principio *simul stabunt simul cadent*, la valorizzazione delle attività di indirizzo e di controllo nei confronti della Giunta si pone come strategia necessaria per rimettere a fuoco il ruolo dell'Assemblea, la sua natura di Istituzione rappresentativa dell'intero corpo elettorale, anche delle componenti sociali e parti politiche che al suo interno occupano una posizione di minoranza.

Il Consiglio partecipa allo svolgimento del programma di governo sia con l'approvazione degli strumenti legislativi e di programmazione che ne delineano gli specifici contenuti, sia attraverso il controllo sull'agire dell'apparato amministrativo nell'implementazione delle scelte operate.

Ne deriva che una rigorosa e incalzante opera di vigilanza sullo stato di attuazione del programma di governo consente al Consiglio di sollecitare le integrazioni e gli aggiustamenti ritenuti opportuni, o evidenziare profili di responsabilità della Giunta (e del suo Presidente) in merito all'azione svolta, senza dover arrivare alla misura estrema della mozione di sfiducia.

Al riguardo, analogamente a quanto si è osservato per il Parlamento, in molte Regioni è stato introdotto, accanto alle usuali misure dell'interpellanza e dell'interrogazione, l'istituto del *question time*, e sono altresì previsti altri, più generici, poteri conoscitivi a favore dell'Assemblea elettiva, come, ad esempio, la facoltà di Commissioni e consiglieri di chiedere informazioni e documenti agli uffici regionali e agli enti posti alle dipendenze della Regione, in alcuni casi anche in deroga al segreto d'ufficio⁴⁹.

Ma un passo decisivo nel segno di un rinnovamento della funzione di controllo delle Assemblee elettive è rappresentato dalla scelta del legislatore statutario di promuovere la valutazione delle politiche pubbliche nei processi decisionali della Regione, aprendo a modalità innovative di verifica dell'efficacia degli interventi regionali.

Questa svolta è stata guidata dall'iniziativa pilota di alcune Regioni (con il "Progetto CAPIRE")⁵⁰ in vista di adeguare la strumentazione conoscitiva dei Consigli alle effettive esigenze di controllo sui provvedimenti legislativi e sulla capacità di questi di soddisfare le istanze delle collettività locali.

Il progetto, con la collaborazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, ha unito le competenze di politici, funzionari e studiosi per individuare strumenti, procedure e strutture specializzate nella valutazione delle politiche pubbliche.

gione, qualora sia richiesta dallo Statuto una votazione del Consiglio, non può avere alcuna implicazione sulla permanenza in carica della Giunta, a meno che l'Assemblea non approvi una formale mozione di sfiducia (Corte cost. 372 e 379/2004 e 12/2006).

⁴⁸ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 2012, p. 68.

⁴⁹ Ancora T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., p. 69.

⁵⁰ Acronimo di *Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*. Il progetto è stato promosso da Emilia Romagna, Toscana, Piemonte e Lombardia.

Di particolare interesse è il sistema informativo che utilizza le c.d. “clausole valutative” al fine tenere monitorato il seguito delle decisioni legislative. Si tratta di norme che, inserite negli articolati delle leggi più rilevanti – specie quelle di attuazione dell’indirizzo politico –, attribuiscono agli apparati interni alla Giunta e ad altri soggetti estranei alle articolazioni del Consiglio il compito di verificarne l’esecuzione e l’impatto sulla realtà istituzionale, sociale ed economica della Regione⁵¹. Tale attività di monitoraggio diviene, attraverso la clausola valutativa, il contenuto di un “mandato informativo”, posto in capo ai soggetti attuatori, avente ad oggetto la raccolta e l’elaborazione di dati che serviranno all’Assemblea regionale per rendersi conto delle criticità connesse all’implementazione della legge, dei risultati ottenuti e mancati e degli effetti (anche non contemplati) prodotti dalla stessa, così da assumere le ulteriori determinazioni che si rendano necessarie.

Inoltre, il meccanismo conoscitivo in questione, rivolgendosi ad un ampio raggio di destinatari (non solo gli apparati della Giunta, ma anche altre istituzioni o enti coinvolti nell’applicazione della legge o destinatari della stessa), è in grado di offrire all’organo rappresentativo un quadro organico e più obiettivo sull’andamento dell’azione di governo regionale.

L’uso della valutazione nei processi di formazione della volontà politica è sorretto da una logica *bipartisan*, in quanto metodo di lavoro in cui l’accesso all’informazione e l’apprendimento sono finalizzati all’obiettivo comune di favorire decisioni qualitativamente migliori⁵². Alla base di questa inedita accezione di controllo vi è l’esigenza di comprendere se le scelte legislative siano state applicate secondo la *ratio* finalistica ad esse sottesa; se gli esiti prodotti sono quelli attesi dal legislatore; se le *policies* adottate sono ancora appropriate rispetto al contesto fattuale e di interessi analizzato. Ciò non significa “neutralizzare” la funzione di controllo, ma collocarla nella (e restituirla alla) Istituzione rappresentativa considerata nella sua globalità e favorirne l’esercizio unitario (non “disperso” fra le varie forze politiche presenti all’interno dell’Assemblea), consentendo tanto alla maggioranza quanto alle opposizioni di agire, nei rispettivi ruoli, in modo informato e consapevole nel verificare l’adeguato funzionamento della macchina amministrativa (la prima) e nel porre in essere una più efficace e puntuale azione di vigilanza sull’azione del governo (le seconde)⁵³.

Infine, mai come oggi la valutazione può rivelarsi utile anche come misura di contenimento della spesa pubblica, permettendo una corretta e precisa rilevazione dei settori in cui le risorse sono state meglio impiegate o, al contrario, in cui emergono sprechi o inefficienze. Essa, in sostanza, costituisce anche uno strumento di programmazione finanziaria.

⁵¹ Di particolare importanza è la stessa ‘costruzione’ della “clausola valutativa”, il cui contenuto deve essere preciso e dettagliato nell’individuare i soggetti incaricati, i tempi e le modalità di raccolta ed elaborazione delle informazioni e gli obiettivi del processo di valutazione.

⁵² Cfr. G. MAZZOLA, *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, op. cit., p. 3, secondo cui le nuove tecniche di controllo si inseriscono in “un’area di non ‘belligeranza’”. Non a caso, le esperienze regionali che mostrano un più avanzato livello di radicamento e di efficienza di questa nuova dimensione della funzione di controllo sono quelle in cui sono stati creati Comitati paritetici (composti cioè in numero eguale di esponenti della maggioranza e dell’opposizione) con il compito di promuovere e coordinare l’attività di valutazione delle politiche regionali.

⁵³ In questo senso anche le riflessioni di N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2005, p. 2 e p. 5.

È certamente un cambiamento di metodo lento ma in sviluppo.

La sperimentazione avviata con il “Progetto CAPIRe” ha favorito, anche attraverso una fondamentale attività di formazione, il progressivo avvicinarsi dei Consigli a questa pratica⁵⁴. Necessita però ancora di essere istituzionalizzata, con strutture tecniche e competenze specializzate e con la definizione di criteri e regole procedurali. Ma serve, innanzitutto, sviluppare una solida rete di raccordi fra Consiglio e soggetti attuatori della legge⁵⁵.

In particolare, risulta importante impostare un rapporto collaborativo con la Giunta, per superare eventuali resistenze all’adempimento degli oneri informativi connessi agli strumenti di valutazione (che vanno ad aggiungersi ad altri compiti istituzionali o che possono far emergere evidenze anche “scomode” per gli organi di governo); oppure, ancora, per evitare che i dati ricevuti rimangano inutilizzati o divengano mero oggetto di scontro politico, anziché di un proficuo confronto per rimediare alle disfunzioni rilevate o migliorare le azioni messe in campo.

La svolta, dunque, è condizionata alla diffusione di una vera e propria cultura della valutazione che aiuti ad allontanarne la percezione di un inutile tecnicismo: un mero adempimento di rendicontazione prescritto dalla legge (da un lato) e un ingente sforzo di analisi di informazioni non facilmente decifrabili senza le adeguate strutture e figure professionali (dall’altro).

4. Il Trattato di Lisbona ha assecondato il graduale processo di rafforzamento che da un ventennio interessa il Parlamento europeo, consolidandone la posizione nei rapporti con le altre Istituzioni dell’Unione, sia sul piano della funzione legislativa, sia nell’esercizio del controllo politico⁵⁶.

Riguardo a quest’ultimo profilo, è sufficiente richiamare i poteri di cui l’Assemblea elettiva è titolare nei confronti della Commissione europea: l’elezione del suo Presidente e l’approvazione della composizione dell’intero organo collegiale, nonché il potere di votare una mozione di censura nei confronti della stessa Commissione, con l’effetto di provocarne le dimissioni (art. 234 TFUE).

Agli strumenti ispettivi sono invece ascrivibili i poteri di formulare interrogazioni alla Commissione (a risposta orale, seguite da discussione, oppure a risposta scritta), ai quali si aggiunge la richiesta di ascoltare il Consiglio e il Consiglio europeo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti interni (art. 230 TFUE), o la BCE (art. 284 TFUE)⁵⁷.

Il Parlamento europeo procede inoltre, in seduta pubblica, all’esame della relazione generale annuale che gli è sottoposta dalla Commissione (art. 233

⁵⁴ Alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Umbria, Lombardia, Piemonte, Abruzzo) hanno istituito veri e propri Comitati incaricati della attività di valutazione; altre hanno allocato la funzione valutativa in seno alle Commissioni legislative (Toscana ed Emilia Romagna, dove però tale attività è coordinata e definita nel metodo da un’apposita Commissione).

⁵⁵ Cfr. M. SISTI, *La valutazione nelle Assemblee regionali. Primi elementi per un bilancio*, in *La valutazione nelle Assemblee regionali. Una rassegna delle esperienze*, a cura del Laboratorio di pratiche valutative di CAPIRe, 2011, pp. 5-6.

⁵⁶ In argomento C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in «Studi sull’Integrazione europea», VII, 2012, p. 329 ss.

⁵⁷ In tema, da ultimo, L. GIANNITI, L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 46 ss.

TFUE) e può istituire commissioni temporanee di inchiesta (su richiesta di un quarto dei suoi membri)⁵⁸.

Occorre, tuttavia, guardare alle funzioni del PE anche oltre la formulazione delle regole contenute nel Trattato.

È infatti da chiedersi, nonostante la formale “investitura parlamentare”, se e in che misura l’elezione del Presidente della Commissione sia nella reale disponibilità dell’Assemblea elettiva o se non rimanga, invece, una questione dei Governi⁵⁹. Anche l’approvazione parlamentare della Commissione non ha il valore di un legame fiduciario, nel significato che questo assume nei sistemi parlamentari nazionali. Come si è opportunamente sottolineato, “il “colore” politico della Commissione non è certo simmetrico ai rapporti tra i partiti presenti in Parlamento, bensì, fondamentalmente, a quello dei Governi che hanno dato corso alle designazioni”⁶⁰. Non vi è, in sostanza, una identificazione politica tra le forze presenti nel Parlamento europeo e la Commissione.

Inoltre, è bene sottolineare che nel ruolo esercitato dall’Assemblea parlamentare risulta difficile delineare una dialettica tra maggioranza e opposizione rispetto all’indirizzo politico, che, come è noto, viene a determinarsi e trova attuazione quasi esclusivamente all’interno del circuito di legittimazione intergovernativa⁶¹. Le linee politiche portate a realizzazione dall’“apparato esecutivo” dell’Unione (e soprattutto dal Consiglio europeo)⁶² non maturano in seno al Parlamento, o in concorso con esso⁶³, e tale scollamento viene ad incidere anche sulla concreta conformazione della attività di controllo, che risulta – in realtà – “sganciata” dall’azione del governo europeo.

Ne deriva che, se l’attività ispettiva appare ben strutturata verso la Commissione, diversa è la situazione nei confronti del Consiglio europeo che però, dopo Lisbona, è il vero organo “detentore dell’“indirizzo politico”⁶⁴. Su questo fronte, il vuoto di controllo politico-democratico risulta evidente, accentuato dal “protagonismo” che tale organo ha assunto, con riguardo alla politica economica e monetaria, nella gestione della crisi finanziaria dell’eurozona, senza alcun significativo potere di condizionamento del PE e senza alcuna responsabilità politica di fronte a questa Assemblea⁶⁵.

⁵⁸ Queste possono riguardare le denunce di infrazione e di cattiva amministrazione nell’applicazione del diritto europeo a livello statale e ad opera delle Istituzioni UE, salvo che la questione sia oggetto di ricorso giurisdizionale (art. 226 TFUE).

⁵⁹ Il PE può infatti, al riguardo, solo decidere se accogliere o meno la proposta avanzata dal Consiglio europeo. In argomento C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, op. cit., p. 344, che richiamano, a conferma di questa considerazione, l’investitura della seconda Commissione Barroso.

⁶⁰ A. SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in «Forum Quad. cost.», 2007, p. 2.

⁶¹ V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in «Rass. parl.», 2002, p. 948.

⁶² Parla dell’esecutivo europeo come di un “potere frammentato” in più istituzioni, alcune di natura sovranazionale e altre composte dagli Stati membri, N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” dell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3/2014, p. 4.

⁶³ Ancora A. SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, op. cit., p. 3.

⁶⁴ Così affermano C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, op. cit., p. 356.

⁶⁵ Sul punto anche A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*, in A. Manzella, N. Luo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, op. cit., p. 4 ss.

Il “perno” dei processi deliberativi è ancora rappresentato dalle istanze e dalle istituzioni che esprimono la dimensione intergovernativa, e questo è il sintomo della perdurante predominanza degli Esecutivi nell’architettura dell’Unione, attenuata solo in parte (e indirettamente) dal fatto che questi devono rispondere ai propri parlamenti nazionali⁶⁶, ma come si è potuto osservare nelle pagine precedenti, almeno con riferimento all’ordinamento italiano, la funzione di controllo presenta alcune criticità e non sempre è efficace.

È chiaro allora che, al di là della complessità e del difficile inquadramento della struttura organizzativa dell’Unione⁶⁷, il controllo democratico sull’indirizzo politico europeo rimane ancora “debole”.

Per la Corte di Giustizia esiste “un principio fondamentale della democrazia” per cui “i popoli partecipano all’esercizio del potere per il tramite di un’Assemblea rappresentativa”⁶⁸.

Questa partecipazione di cui parla il Giudice europeo dovrebbe essere effettiva anche in termini di controllo sull’attività di governo; un controllo che non può più essere concepito solo in forma “indiretta” (attraverso cioè la vigilanza dei parlamenti nazionali sui propri Esecutivi)⁶⁹, in ragione della sempre più forte attrazione verso l’alto di decisioni che – in nome di interessi di natura sovranazionale – incidono pesantemente sulla vita e sui diritti dei cittadini (degli Stati membri e d’Europa).

In tale scenario, l’unica istituzione sovranazionale eletta a suffragio universale e diretto dovrebbe, quindi, essere dotata di incisivi poteri di controllo nei confronti di tutti gli organi di governo dell’Unione, a tutela – in un prospettiva unitaria – delle istanze proprie della democrazia rappresentativa europea⁷⁰.

⁶⁶ Profilo questo che secondo alcuni verrebbe a salvaguardare il carattere democratico dell’Unione.

⁶⁷ Nel corso del processo di integrazione diverse sono state le teorizzazioni in merito all’inquadramento della forma di governo dell’Unione, per alcuni di tipo semipresidenziale (A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di costituzionalità nella forma di governo europea*, in «Annuario AIC, La Costituzione europea», Padova, Cedam, 2000, p. 73 ss.), per altri di tipo parlamentare (R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell’Unione europea: cinquant’anni di processo costituente*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2008, p. 162; A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell’Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013) o, ancora, basata sul principio della separazione dei poteri (A. KREPPEL, *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell’Unione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2009, 383 ss.). In tema, v., inoltre, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in «Enc. dir. Annali», vol. III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 538 ss., che non ritiene possa essere riportato nel contesto dell’Unione europea il concetto di forma di governo utilizzato per l’esperienza degli ordinamenti Statali e, fra gli studi più recenti, le elaborazioni che tendono a configurare l’assetto organizzativo dell’Unione come un modello risultante dalla commistione di istituzioni e dinamiche sovranazionali e nazionali (C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, op. cit., p. 343 e R. IBRIDO, *Oltre le “forme di governo”. Appunti in tema di “assetto di organizzazione costituzionale” dell’Unione europea*, in «Rivista AIC», 1/2015, p. 1 ss.).

⁶⁸ CGUE 11 giugno 1991, causa 300/89.

⁶⁹ Per lo più rivolta a verificare e indirizzare le linee politiche sostenute dagli Stati nei processi decisionali interni all’Unione. Anche tale canale di controllo risulta rafforzato dal Trattato di Lisbona, sebbene molti Paesi, tra cui l’Italia, non hanno ancora accolto, con gli opportuni adeguamenti del sistema interno, tale opportunità. Cfr. C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in «Riv. it. dir. pubbl. comunitario», 2/2011, p. 353 ss.

⁷⁰ In tal senso N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” dell’UE: le diverse letture possibili*, op. cit., p. 6, che ritiene necessario un controllo parlamentare “in chiave europea”, affinché sia garantito “l’interesse europeo”, affermando che il controllo parlamen-

5. I profondi mutamenti intervenuti negli ultimi due decenni nell'assetto della forma di Stato e di governo (nell'articolazione territoriale del potere e nella progressiva attrazione di competenze verso organismi sovranazionali, nella produzione normativa, nel sistema politico) sollecitano – come da tempo sottolinea la dottrina – a “riscoprire” la funzione del controllo parlamentare⁷¹, nella quale continua ad essere custodita, in virtù della legittimazione popolare diretta delle Assemblee elettive, l'essenza democratica dell'ordinamento, anche nelle trasformazioni impresse dai processi di federalizzazione ancora in atto (verso il basso e verso l'alto) e dal progressivo affermarsi di modelli di democrazia maggioritaria.

Queste dinamiche hanno avuto l'effetto, potremmo dire quasi fisiologico⁷², di spostare il baricentro “decisionale” a favore dell'Esecutivo, anche per quanto riguarda l'attività legislativa, in ragione delle esigenze di celerità e stabilità alla base dell'azione di governo in un contesto istituzionale multilivello e nelle sempre più complesse società contemporanee.

Il terreno sul quale è però possibile restituire alle Assemblee elettive una collocazione decisiva all'interno del sistema politico-costituzionale è quello in cui la natura rappresentativa dell'organo si manifesta non tanto sul piano della produzione delle regole, ma della vigilanza-ispezione⁷³. Rivalutare la funzione di controllo come potere ancora “effettivo” delle Assemblee elettive significa preservare l'essenza rappresentativa di tali organi, reinterpretata in termini di garanzia di coerenza delle scelte politiche rispetto agli interessi delle collettività sociali di cui sono espressione.

Nel binomio “legittimazione-responsabilità”, proprio di governi sanciti da un voto popolare (anche solo indirettamente), il controllo parlamentare è un immancabile fattore di equilibrio fra poteri, e proprio in questo significato detta attribuzione pare rientrare in ciò che è stato definito il “minimo garantito” (si potrebbe dire il “minimo vitale”) di capacità rappresentativa e decisionale dell'As-

tare “per potersi dire effettivamente tale, dovrebbe svilupparsi in un ambito territoriale corrispondente a quello nel quale la decisione è stata presa”.

⁷¹ Al riguardo, N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, *op. cit.*, p. 961 parla di “un ritorno all'antico, alla funzione storicamente originaria del Parlamento”. Dello stesso avviso anche L. VIOLANTE, *Il Parlamento nell'età della globalizzazione*, in «Rass. parl.», 2003, p. 50; G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rass. parl.*, 2003, p. 511 ss. Per le Assemblee legislative regionali v., invece, R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2001, p. 86; M. SISTI, *La valutazione nelle Assemblee regionali. Primi elementi per un bilancio*, *op. cit.*, p. 5 ss. e G. MAZZOLA, *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, *op. cit.*, p. 3.

⁷² Sul punto, L. ELIA, *Relazione generale*, in AA.Vv., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 8, afferma infatti che “la sorpresa e lo sconcerto” in relazione alla perdita di centralità dell'Assemblea politica nella attività legislativa sono più che altro sensazioni radicate nella dottrina ma non negli “ambienti parlamentari”. Sul punto, anche R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, *op. cit.*, p. 85 ritiene che sia frutto di “una convinzione ottocentesca”, non più aderente all'odierna realtà istituzionale e sociale, l'idea che il rilievo dell'Assemblee elettive si misuri solo o prevalentemente in funzione dell'attività legislativa.

⁷³ Già nelle teorizzazioni sul Parlamento della seconda metà dell'Ottocento si sottolinea come la funzione legislativa non integri il profilo caratterizzante del ruolo dell'organo elettivo (W. BAGHOT, *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 141 ss.; J.S. MILL, *Considerations on representative government*, *op. cit.*, p. 81 ss.).

semblea elettiva⁷⁴. Essa contribuisce, infatti, a mantenere ancorato al popolo il potere sovrano⁷⁵, anche quando non sia dallo stesso esercitato in forma diretta⁷⁶.

Certo, ripensare alla funzione di controllo parlamentare nel sistema istituzionale multilivello (nazionale ed europeo), non è un’operazione semplice.

Calato nel processo che, ormai in modo irreversibile, articola le scelte politiche in diverse competenze decisionali (dalla sfera sovranazionale a quella locale), il controllo delle Assemblee rappresentative attiene oggi, innanzi tutto, alla verifica di come la “quota” di decisione che è propria del livello territoriale di riferimento trova seguito nell’operato dei rispettivi governi, nonché nella capacità di sorvegliare e rendere visibili i meccanismi di formazione della volontà pubblica⁷⁷.

Il controllo politico deve cioè operare per verificare che le linee di indirizzo impartite – anche sulla base delle direttive provenienti dalle sfere istituzionali superiori – siano eseguite per ciò che è nella responsabilità delle diverse sedi attuative e, allo stesso tempo, vigilare sui processi decisionali al fine di realizzare una rete di partecipazione democratica allo sviluppo delle determinazioni dei pubblici poteri.

È evidente che, nel frazionamento in più livelli delle decisioni di governo, il ruolo ispettivo delle Assemblee implica una complessa opera di individuazione dei vari “segmenti” di responsabilità imputabili a ciascun ambito di competenza (per le scelte adottate e per la loro attuazione). Peraltro, lo scenario è oggi reso ancor più complicato dal fatto che la perdurante situazione di emergenza provocata dalla crisi finanziaria ed economica dell’area europea ha trasferito poteri decisionali (di forte impatto sull’indirizzo politico degli Stati e delle loro articolazioni territoriali interne) a soggetti della *governance* economica globale privi di legittimazione democratica⁷⁸ e, perciò, estranei al controllo politico delle istituzioni che rappresentano le comunità e gli interessi su cui tali nuovi poteri vanno ad incidere.

È però uno sforzo necessario per sottrarre le Assemblee elettive ad un destino di progressiva marginalizzazione che rischia di relegarle ad una presenza puramente formale⁷⁹. È una sfida non eludibile se si accoglie l’idea di dar vita, parten-

⁷⁴ Cfr. A. D’ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, *op. cit.*, p. 1 ss., part. p. 3.

⁷⁵ Sul legame fra controllo parlamentare e principio della sovranità popolare v., da ultimo, A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2017, p. 1 ss., part. p. 3 ss.

⁷⁶ Di questo avviso A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *op. cit.*, p. 176, che individua il fondamento del potere di ispezione nell’articolo 1 Cost., essendo corollario necessario di questa norma “che il popolo sovrano possa «vedere» e «sapere» quel che accade dentro la sfera di potere pubblico di cui non ha esercizio diretto.

⁷⁷ In senso analogo N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, *op. cit.*, p. 969, per il quale “occorre modificare e affinare gli strumenti di controllo, e anzitutto quelli del controllo parlamentare, rendendoli idonei ad “inseguire *ex post*” e, ove possibile, a “condizionare *ex ante*” la catena delle responsabilità nei processi decisionali multi-livello. I Parlamenti devono cioè essere posti nelle condizioni di scoprire, e di svelare perciò all’opinione pubblica, come si sono svolti i processi decisionali e a quale istituzione si debba imputare la responsabilità *pro quota* per la decisione assunta”.

⁷⁸ Sul punto v. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012 e ID., *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in «Quad. cost.», 1/2015, p. 87 ss.

⁷⁹ Cfr. N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, *op. cit.*, p. 978.

do dal contesto transnazionale europeo e arrivando fino al livello più basso, ad una reale democrazia rappresentativa⁸⁰.

Si tratta di un progetto di cambiamento in cui i Parlamenti nazionali dovrebbero divenire il fulcro di un sistema di controllo in chiave democratica⁸¹; il punto di intersezione e di raccordo delle attività ispettive e di vigilanza sul fronte europeo (nei rapporti con il PE e nella collaborazione con gli altri Parlamenti degli Stati membri) e nel sistema nazionale, in coordinamento con le Assemblee elettive regionali e delle sfere territoriali minori.

Una nuova “missione” resa necessaria proprio dai processi che ridistribuiscono competenze e responsabilità decisionali con un costante assottigliamento della sovranità statale (sul piano sovranazionale e infrastatale)⁸².

È chiaro, però, che tale ruolo può essere sorretto solo da un approccio innovativo alla funzione di controllo esercitata dall’Istituzione parlamentare.

Su questo versante, si è potuto osservare come, sul piano interno, gli istituti deputati alla attività ispettiva di Camere e Consigli regionali siano stati revisionati in funzione dei mutamenti della forma di governo, senza però riuscire ad incidere significativamente sulla funzione di controllo e sul ruolo istituzionale delle Assemblee elettive.

Ad ogni livello istituzionale l’esperienza del controllo parlamentare pare far emergere la reale condizione delle Assemblee politiche, che ormai scontano una forte asimmetria nei rapporti con i propri Esecutivi. Un dato che apre ad una riflessione sulla necessità di dare un diverso “respiro” a questa fondamentale attribuzione, così da poter recepire le istanze del parlamentarismo contemporaneo.

Sulla scia delle ancora timide ma non trascurabili esperienze regionali, un modo nuovo per riavvicinarsi al tema del controllo politico potrebbe essere quello di mettere al centro dell’attività ispettiva il metodo della valutazione sull’attuazione delle leggi e sull’andamento delle politiche pubbliche, al fine di rendere più articolata e organica la capacità di verificare l’operato dell’Esecutivo.

Accostare la valutazione ai più classici istituti di vigilanza sul governo significherebbe “arricchire” la nozione di controllo parlamentare, cercando di “liberarla” da quegli schemi che fino ad ora ne hanno per lo più piegato l’uso a mere finalità di “denuncia” o di sterile scontro politico, senza l’intenzione di produrre ricadute effettive sui processi decisionali e confinandola a questioni di parte, anche del tutto marginali. Potrebbe perciò contribuire ad un “riassetto” del sindacato ispettivo per renderlo un più efficace strumento di gestione della dialettica fra maggioranza e opposizione.

Il rilancio della funzione di controllo (e anche di tutte le altre attribuzioni parlamentari) potrebbe, quindi, giocarsi sul piano dell’apprendimento, da inten-

⁸⁰ Come peraltro enuncia lo stesso art. 10 TUE.

⁸¹ Sottolinea il bisogno di una più intensa e costante cooperazione interparlamentare all’interno dell’Unione, L. D’ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, op. cit., p. 5, senza la quale, mancando “un raccordo tra le diverse comunità nazionali interessate”, il processo di integrazione europea “se calato dall’alto, difficilmente sarà in grado di proseguire e di attecchire in profondità”. Sull’importanza del ruolo dei Parlamenti nazionali, per “il buon funzionamento dell’Unione” anche A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*, op. cit., p. 13 ss.

⁸² Di questo avviso anche M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, op. cit., p. 158.

dersi come acquisizione di conoscenze specifiche in ordine ai percorsi attuativi e ai risultati delle scelte politiche.

Nel richiamato contesto di frammentazione in più livelli istituzionali dell'attività di indirizzo politico, la valutazione delle politiche pubbliche può essere utile ad una più efficiente azione ispettiva, dato che il monitoraggio della decisione politica, dalla sua formazione alla sua applicazione, rende più facile la determinazione “*pro quota*” delle responsabilità connesse al suo concreto invero.

Inoltre, valorizzare le risorse informative dei soggetti attuatori e destinatari della legge, al fine di incorporare il momento conoscitivo nei processi decisionali, contribuirebbe a dare maggior vitalità e autonomia al ruolo delle Assemblee elettive⁸³, con ricadute concrete sul versante delle garanzie di partecipazione democratica.

Fare dei Parlamenti il “punto di passaggio obbligato”⁸⁴ di ogni informazione (e valutazione) riguardante la vita istituzionale e sociale consente, infatti, di preservare il coinvolgimento dei cittadini nella formazione delle scelte pubbliche e nella verifica dell'operato dei pubblici poteri, in un circolo virtuoso che, guardando oltre una mera “amministrativizzazione del controllo parlamentare”⁸⁵, potrebbe servire ad ancorare i processi decisionali “globalizzati” agli interessi delle comunità sottostanti e a mantenere in capo ai Parlamenti il compito di legittimare gli indirizzi di governo piuttosto che dover ratificare (e giustificare *ex post*) quanto già definito senza un proprio effettivo contributo⁸⁶.

Una simile lettura dell'attività di controllo permetterebbe alle Assemblee politiche di conservare – ma con una nuova veste e un rinnovato vigore – la propria legittimazione rappresentativa, nonché le capacità decisionali ad essa intrinsecamente connesse.

In quest'ottica, e per concludere, non appare inutile provare a capire se e come questi auspicabili sviluppi del controllo parlamentare avrebbero potuto trovare spazio nel testo di revisione costituzionale volto a trasformare il Senato in Camera rappresentativa delle autonomie territoriali⁸⁷, approvato dalle Camere in questa legislatura e però bocciato con il voto referendario del 4 dicembre 2016⁸⁸.

⁸³ Con riguardo ai Consigli regionali, R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, op. cit., p. 86, afferma che “il potenziamento della funzione di controllo politico non è perciò un premio di consolazione”, ma “tutto all'opposto, può significare riposizionare il Consiglio al centro delle politiche pubbliche”.

⁸⁴ C. CESAREO, *Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Ufficio stampa e pubblicazioni della Camera dei deputati, 1987, p. 231.

⁸⁵ Una preoccupazione, questa, opportunamente sollevata da G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza*, op. cit., p. 7 rispetto alla prospettiva di “affidarsi a una legittimazione di tipo tecnico-valutativa”.

⁸⁶ Ciò anche in ragione del più significativo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella formazione degli atti normativi dell'Ue dopo Lisbona. Cfr. N. LUPO, C. FASONE, *Il Parlamento Europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in «Sinergie, rapporti di ricerca», 35/2012, p. 37 ss.

⁸⁷ Si esprimeva in termini di “trasformazione del Senato della Repubblica nel Senato delle Autonomie” la Relazione introduttiva al citato progetto di modifica della Costituzione (p. 5).

⁸⁸ Si veda il Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», pubblicata in G.U., «Serie Generale» n. 88 del 15 aprile 2016.

L'attribuzione di cui si discute avrebbe dovuto, infatti, costituire un essenziale elemento di compensazione in uno scenario istituzionale che vedeva notevolmente "alleggeriti" i contrappesi al Governo.

È da premettere, in linea di principio, che il superamento del bicameralismo paritario, di per sé, non affievolisce il senso e l'efficacia del controllo parlamentare⁸⁹, ma anzi – come è stato rilevato – può favorire l'emergere di una concezione autonoma di tale funzione⁹⁰, una sua più precisa e nitida identità, nonostante il carattere (anche) strumentale che essa riveste rispetto ad altri compiti delle Assemblee elettive.

Non necessariamente agganciato alla attività legislativa, il controllo politico bene si può inserire anche nel patrimonio di competenze della Camera territoriale, titolare anch'essa di uno specifico ruolo rappresentativo che non interferisce ma, al contrario, va ad arricchire la rappresentanza a valenza "generale" della Camera politica⁹¹.

Ora, il progetto riformatore presentato dal Governo Renzi non sembrava, però, cogliere le potenzialità innovative cui si è accennato in questo scritto.

Nell'articolato respinto dal voto popolare, la gestione della relazione fiduciaria e, di conseguenza, le connesse attribuzioni di indirizzo e di vigilanza sull'operato del Governo, erano individuate come prerogative esclusive della Camera dei deputati. Nondimeno, sarebbe stato difficile attendersi da tale organo un serrato scrutinio sull'attività dell'Esecutivo. Nel complessivo disegno di riforma istituzionale (e prima dell'intervento della Consulta sulla l. n. 52/2015, con la sent. n. 35/2017), la Camera avrebbe, infatti, dovuto essere eletta con un sistema proporzionale a liste parzialmente bloccate e con un cospicuo premio di seggi riservato alla lista più votata su base nazionale⁹², rischiando così di assumere un ruolo quasi "servente" rispetto all'indirizzo politico della maggioranza.

⁸⁹ Come, invece, sostenuto da autorevole ma superata dottrina, ancorata ad un'idea di centralità parlamentare non più contestualizzabile nell'odierno scenario politico e istituzionale (cfr., per alcuni riferimenti, E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in AA.Vv., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Seminario di Studio, Roma 11-13 dicembre 1979, Milano, Giuffrè, 1980, p. 127 ss.; S. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in «Riv. it. di scienza politica», 1971, p. 592).

⁹⁰ Così G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare dal question time alle Commissioni di inchiesta*, op. cit., p. 185, che, agganciando la funzione di controllo parlamentare alla diversità di ruoli delle due Camere, ne intravede un potenziamento che potrebbe favorire "il reinserimento del Parlamento [...] nei diversi circuiti pluralistici e rappresentativi disegnati dalla Carta costituzionale".

⁹¹ V., sul punto, U. ALLEGRETTI, *Perché una Camera territoriale per l'Italia*, in «Studi in onore di Giorgio Bertè», I, Napoli, 2005, p. 6 ss. e G. RIVOSECCHI, *Art. 55 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1121 ss. Questa valutazione prescinde, ovviamente, dalle osservazioni critiche che si possono muovere alle modalità previste dal disegno governativo per la formazione del nuovo Senato, i cui membri dovrebbero, con un meccanismo elettivo di secondo grado, provenire proprio da quelle Assemblee – i Consigli regionali – oggi così in crisi di legittimazione.

⁹² La nuova legge elettorale per la Camera dei deputati prevede un sistema elettorale di tipo proporzionale con calcolo su base nazionale, al quale abbina una clausola di sbarramento del 3% per le singole liste e un premio di maggioranza. Quest'ultimo, prima della sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017, assicurava alla lista che avesse ottenuto almeno il 40% dei voti, o che avesse vinto nel ballottaggio fra le due liste più votate, il 55% dei seggi. La decisione della Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione del ballottaggio nel caso in cui nessuna lista

Al Senato sarebbero spettati rilevanti compiti di valutazione delle politiche pubbliche e dell’attuazione delle leggi che, tuttavia, sarebbero stati condivisi con la Camera e, quindi, esercitabili solo “in concorso” con essa⁹³. Nessun potere di vigilanza e di garanzia della seconda Camera era invece previsto rispetto alle nomine governative negli enti pubblici; un “silenzio” che è parso avere il sapore di una rinuncia ad un’importante sede di controllo democratico su questi delicati profili dell’azione amministrativa⁹⁴.

Rispetto ad un’accezione del sindacato parlamentare non confinata al rapporto fiduciario⁹⁵ con il governo, apparivano, dunque, flebili le possibilità del Senato di incidere sull’attività di indirizzo politico e altrettanto deboli potevano essere le aspettative circa la capacità della funzione di controllo di operare come fattore di riequilibrio dei poteri⁹⁶.

In definitiva, dalla prospettiva del controllo parlamentare, la proposta di modifica della Costituzione, così congegnata, sembrava portare con sé il rischio di produrre un assetto organizzativo “sbilanciato”, perché “carente” proprio di quelle attribuzioni che – si è visto – sono indispensabili a garantire condizioni di autonomia e dualità tra Parlamento e Governo.

abbia raggiunto il 40% dei voti validi, con la conseguenza che per tale ipotesi non sarà attribuito alcun premio di maggioranza e rimarrà ferma l’attribuzione proporzionale dei seggi.

La sentenza n. 35/2017 ha poi dichiarato anche l’incostituzionalità delle disposizioni della l. n. 52/2015 che consentivano “al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d’elezione”.

⁹³ In merito alle attribuzioni in titolarità del Senato, rilevava il pericolo “di una loro certa vanificazione ad opera della maggioranza soverchiante determinata alla Camera dalla legge elettorale” A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in «Osservatorio costituzionale AIC», www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2014, p. 4. Sul punto anche M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, Relazione al Convegno “Costruire il nuovo Senato”, in «Rivista AIC», 1/2016, p. 4. sottolineava l’importanza di improntare i rapporti fra le due Camere al principio di leale collaborazione.

⁹⁴ Un potere, questo, che, invece, era contemplato dalla proposta di riforma presentata da una minoranza interna alla stessa coalizione di Governo e relativa all’*“Istituzione di un Senato delle Autonomie e delle Garanzie e riduzione del numero dei parlamentari”* (cfr. disegno di legge costituzionale n. 1420, di iniziativa del Sen. Chiti e altri).

⁹⁵ Come già ampiamente dimostrato da G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, *op. cit.*, p. 12 e C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, *op. cit.*, p. 96 s.

⁹⁶ Contraria alla previsione di poteri di controllo all’Assemblea priva di un legame fiduciario con il Governo A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, *op. cit.*, p. 4 che, invece, “contro un eventuale strapotere della maggioranza politica”, ritiene sia utile istituire l’“accesso diretto alla Corte Costituzionale da parte delle minoranze dell’una e dell’altra Camera”.

DAL SINDACATO “ISPETTIVO” AL SINDACATO “CONOSCITIVO”?*

Giuseppe Lauri e Massimiliano Malvicini

SOMMARIO**: 1. Introduzione. 2. Le commissioni parlamentari di inchiesta nella Quinta Repubblica francese. 3. Le commissioni di inchiesta francesi in corrispondenza delle presidenze Sarkozy ed Hollande (2007-2017). 4. Cenni conclusivi: verso una trasformazione del sindacato ispettivo? 5. Elenco delle commissioni parlamentari d'inchiesta francesi sotto le presidenze Sarkozy e Hollande.

1. «Qualsiasi notizia, qualsiasi opinione, qualsiasi sentimento o doglianza che può far alzare un certo numero di membri del parlamento per sostenerlo, viene avvertito da quasi tutti gli inglesi come un'opinione magari falsa o pernicioso, ma possibile, un'opinione che rientra nella sua sfera intellettuale, un'opinione con cui fare i conti. E questo è un risultato immenso». Queste le parole con le quali W. Bagehot illustrava la funzione “informativa” della Camera dei Comuni nel 1867. In quel contesto, l'importanza che egli riconobbe nella capacità della Camera bassa di porre in evidenza e dibattere sulle grandi questioni di pubblico interesse fu tale da porla gerarchicamente solo dopo la funzione di selezione del *premier*¹. Proprio attraverso lo svolgimento di un'intensa (e pedagogica) attività di dibattito sui problemi di rilevanza nazionale ed internazionale – svolta, da un lato, responsabilizzando il governo su ciò che è stato (o non è stato) fatto in concreto nell'interesse pubblico, dall'altro informando la società sullo sviluppo dei dibattimenti –, il Parlamento non solo permetteva l'emersione di notizie difficilmente accessibili ai cittadini come singoli, ma favoriva altresì lo stesso dibattito pubblico².

Ancora oggi, a centocinquant'anni dalle parole di Bagehot, i parlamenti della maggior parte delle democrazie occidentali svolgono un insieme di attività il cui scopo

* Appunti per uno studio delle commissioni parlamentari d'inchiesta in Francia sotto le presidenze Sarkozy ed Hollande (2007-2017). Il lavoro è stato ultimato il 14 giugno 2017, all'indomani dell'elezione di Emmanuel Macron alla Presidenza della Repubblica e prima delle elezioni legislative e senatoriali tenutesi nei mesi successivi (giugno-settembre 2017). Quest'evenienza, nonché il fatto che la Presidenza Macron e le relative stagioni parlamentari siano appena agli esordi, fanno sì che la presente analisi si fermi alla Presidenza Hollande.

** Il paragrafo 2 è attribuibile a Massimiliano Malvicini, il paragrafo 3 e la redazione delle tabelle sono attribuibili a Giuseppe Lauri, il paragrafo 1 e il paragrafo 4 costituiscono il frutto di una riflessione condivisa da entrambi gli autori.

¹ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867, trad. it., *La costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 142 ss.

² Ivi, pp. 143-144.

oscilla tra il polo informativo e quello di vero e proprio controllo politico dell'attività del governo ulteriori all'attività di discussione e approvazione delle leggi; in questo senso, uno tra gli istituti che sono stati storicamente utilizzati è quello delle commissioni parlamentari di inchiesta.

Prendendo ad esempio il contesto britannico, le notizie riguardanti le commissioni di inchiesta risalgono alla metà del XIV secolo, epoca in cui furono utilizzate come strumento di accertamento fiscale a disposizione del Parlamento. Da allora, certo, le forme e l'attività delle commissioni di inchiesta sono alquanto mutate: fu soprattutto nel corso dell'Ottocento che l'inchiesta parlamentare si configurò come uno degli strumenti conoscitivi delle assemblee elettive, soprattutto nei confronti dell'attività del Governo, sia che esso fosse espressione del Monarca, che nel caso in cui fosse già prodromica espressione della maggioranza parlamentare³.

Nel corso del XIX secolo l'istituzione del sindacato ispettivo seguì la traiettoria delineata dall'affermazione dei regimi costituzionali e parlamentari dell'Europa continentale. La Francia della cosiddetta “Monarchia di Luglio” costituisce uno dei primi casi di istituzionalizzazione delle commissioni parlamentari di inchiesta”. In terra francese, la prima commissione di inchiesta parlamentare fu istituita nel 1832 al fine di far luce su uno scandalo finanziario (c.d. “Affare Kessner”)⁴; in quella sede, nell'assenza di specifiche disposizioni legislative o costituzionali, il potere di inchiesta parlamentare fu riconosciuto come legittimo, anche dalla dottrina, in quanto rientrante nei poteri spettanti ai parlamentari intesi come rappresentanti della Nazione:

Les spécialistes du droit parlementaire confirmeront cette approche: Eugène Pierre note dans l'édition de 1902 de son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* que le droit pour chaque assemblée de constituer librement des commissions d'enquête n'a pas été inscrit dans les lois ni dans les constitutions, mais qu'il découle des pouvoirs généraux attribués aux représentants de la nation. De fait, ni la constitution de 1848, ni les lois constitutionnelles de 1875, ni la constitution de 1946 ne le mentionnent⁵.

Vicina a questa dinamica fu poi l'esperienza sabauda. Nel silenzio dello Statuto Albertino, concesso nel marzo del 1848, l'istituzione di inchieste parlamentari fu prevista dal primo regolamento della Camera dei deputati, approva-

³ Alcuni autori fanno risalire la nascita del diritto di inchiesta parlamentare al 1340 quando venne nominata la commissione “per la verifica dei conti sulla spesa dei lasciti testamentari”, anche se fu generalmente dopo il 1688 che le commissioni di inchiesta assunsero un forte ruolo nell'acquisizione delle informazioni per migliorare la legislazione. G. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative: le inchieste*, Napoli, Jovene, 1970, p. 70.

⁴ F. BOCK, *Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française*, in «Assemblées et Parlements dans le monde du Moyen Age à nos jours, 57^e conférence de la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'Etat», *Assemblée nationale*, 2010, p. 605.

⁵ Ivi, p. 606. Sulla concezione dei parlamentari come rappresentanti della Nazione in Francia durante il XIX secolo e le conseguenze di questa interpretazione sui profili organizzativi e funzionali delle Camere, si consenta un rimando a: P. FINELLI, *Bureaux, comités e commissions nei dibattiti parlamentari francesi*, in V. Casamassima, R. Frangioni (a cura di), *Parlamento storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2016, pp. 41-76.

to l'8 maggio dello stesso anno⁶. Da questo punto in avanti le commissioni di inchiesta caratterizzeranno la storia parlamentare italiana sino ai giorni nostri, con l'eccezione del periodo fascista, in quanto l'ultima commissione di inchiesta della Camera dei deputati – prima della sua trasformazione in Camera dei Fasci e delle corporazioni – fu quella sulle spese di guerra che fu istituita con legge 18 luglio 1920, n. 999 e concluse i suoi lavori nel 1923⁷.

Al di là delle radici storiche del fenomeno l'approfondimento delle funzioni di controllo e ispettive, in Italia come all'estero, negli ultimi anni è stato piuttosto sporadico e, in particolare, quello concernente le inchieste parlamentari non ha goduto di un'attenzione privilegiata. La modesta attenzione nei confronti del sindacato ispettivo è particolarmente curiosa nel caso francese, soprattutto se si considera, da un lato, che tale istituto è disciplinato sia dalla Carta costituzionale che dalla legge organica sul funzionamento delle assemblee parlamentari emanata a completamento della Costituzione del 1958 (ordinanza n. 58-1100)⁸ – oltre che dai regolamenti delle due assemblee – e, dall'altro, che l'attività delle commissioni di inchiesta francesi ha avuto generalmente una ricaduta diretta sulle politiche pubbliche dato che il loro rapporto finale, per consuetudine, contiene una serie di proposte di interventi legislativi.

In particolare, la Costituzione, come si avrà poi modo di richiamare nel prosieguo, contempla la funzione d'inchiesta parlamentare agli artt. 24 e 51-2, per come modificati dalla già menzionata novella del 2008⁹. La prima disposizione, infatti, riconosce al Parlamento il compito di controllare l'azione del Governo e di valutare le politiche pubbliche; la seconda affida queste funzioni parlamentari all'istituto delle commissioni d'inchiesta (e delle *missions d'information*) istituite “*au sein de chaque assemblée*”, demandando ai regolamenti parlamentari le procedure d'istituzione e alla legge la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle stesse. Dal canto loro, i regolamenti si limitano all'essenziale disciplina dell'istituto, preoccupandosi, principalmente, di riconnetterne l'impiego alle prerogative riconosciute alle opposizioni e, in generale, ai gruppi minoritari; e tutto ciò in seguito ad alcune modifiche approvate dai rispettivi rami del Parlamento tra il 2008 e il 2009 al fine di attuare la già ricordata riforma costituzionale del 2008, che ha disposto, con l'art. 51-1, l'inserimento in sede di regolamento parlamentare di diritti specifici per le menzionate categorie di gruppi parlamentari.

Anche alla luce di queste considerazioni, l'opportunità offerta in questa sede è notevole, dato che ci permette di approfondire alcuni aspetti del sistema parla-

⁶ In particolare, si statuiva che “Indipendentemente dalle Commissioni permanenti e dalle Commissioni delle petizioni, la Camera può formarne altre per la disamina d'una o più proposizioni, sia per elezione allo scrutinio ed alla maggioranza assoluta o relativa, sia per estrazione a sorte, sia anche per mezzo dello stesso Presidente, se la Camera lo domanda” (art. 66, c. 1). Vale la pena ricordare che l'istituto dell'inchiesta parlamentare venne definitivamente codificato nel regolamento della Camera nel 1888 dopo la parentesi tra il 1863 ed il 1868.

⁷ Camera dei deputati – Archivio storico, *Commissioni parlamentari di inchiesta della Camera regia (1893-1923)*, Roma, 1999.

⁸ Ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958.

⁹ Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 sulla modernizzazione delle istituzioni della Quinta Repubblica.

mentare francese con particolare riguardo alla funzione ispettiva. Sotto il profilo analitico, un metodo particolarmente interessante per l’analisi delle commissioni d’inchiesta parlamentari francesi è quello suggerito da Fabienne Bock; in dettaglio, questa studiosa ha sottolineato la necessità di censire le commissioni parlamentari d’inchiesta per numero, prima che per tematica, sulla base dei mandati presidenziali sotto i quali esse hanno svolto la loro attività. Tale esercizio, lungi dall’essere fine a se stesso, permette di rendere conto di una serie di cambiamenti nella pratica inquirente parlamentare in base alle trasformazioni avvenute relativamente alla forma di governo ovvero all’atteggiarsi del sistema politico, adottando una prospettiva sincronica¹⁰.

In particolare, l’analisi “per presidenze” consente di superare gli ostacoli descrittivi posti dalla diversa durata dei mandati dell’Assemblea Nazionale e del Senato rispetto a quello presidenziale, nonché dalle revisioni costituzionali che si sono susseguite negli anni. Come noto, infatti, nel 2000 la durata del mandato presidenziale è stata ridotta da sette a cinque anni¹¹, parificandola dunque a quella delle legislature della Camera bassa e facendo sì che alle elezioni presidenziali seguano, di pochi mesi, le legislative, al dichiarato scopo di ridurre l’insorgere di *cohabitation* incentivando la formazione di una maggioranza dello stesso orientamento politico del Capo dello Stato presso l’Assemblea Nazionale. Allo stesso modo, il mandato del Senato è stato ridotto da nove a sei anni (continuando dunque ad essere distonico rispetto a quello degli altri due organi considerati) e ne è stato rivisto il meccanismo di rinnovo parziale (altro elemento di eccentricità rispetto all’Assemblea Nazionale)¹² pur continuando a lavorare secondo una complessa organizzazione per sessioni, tra l’altro poco adatta all’analisi delle attività di sindacato ispettivo.

Dal punto di vista metodologico, l’unica alternativa, pure adombrata da altri studiosi – in primis, Vallet¹³ –, è quella di optare per una panoramica diacronica, che renda conto delle vicissitudini del sindacato ispettivo francese tenendo conto del semplice svolgersi cronologico, sacrificando la possibilità di cogliere le sfumature proprie delle diverse stagioni politiche per come disegnate dalle dinamiche del sistema politico.

Di fronte a questa duplice possibilità, anche considerando la cornice di questo lavoro, si è scelto di far riferimento alla metodologia proposta da Fabienne Bock, apportando però un contributo originale alle sue analisi. In particolare, se i rilevamenti svolti sino ad ora hanno trovato applicazione dalla presidenza di Charles De Gaulle alla seconda presidenza di Jacques Chirac (anni 1959-2007), sono rimaste fuori dalle precedenti analisi sia la presidenza di Nicolas Sarkozy (2007-2012) che quella di François Hollande (2012-2017). Il recente inizio (14 maggio 2017) della presidenza di Emmanuel Macron e il fatto che ad esso seguano di poche settimane – grazie alla già menzionata riforma costituzionale – le elezioni

¹⁰ F. BOCK, *Les commissions d’enquête dans la tradition parlementaire française*, cit., p. 613 ss.

¹¹ Legge costituzionale n. 2000-964 del 2 ottobre 2000 relativa alla durata del mandato del Presidente della Repubblica.

¹² Legge organica n. 2003-696 del 30 luglio 2003 recante riforma dell’elezione dei senatori.

¹³ E. VALLET, *Les commissions d’enquête parlementaires sous la Cinquième République*, in «Revue française de droit constitutionnel», 2003/2, pp. 249-278.

legislative, da un lato, rendono possibile un lavoro di aggiornamento dei rilievi circa le commissioni di inchiesta anche se, dall'altro, impongono di fermarsi dinanzi all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

Il presente contributo, dunque, cercherà di approfondire l'istituto delle commissioni parlamentari di inchiesta francesi negli anni delle ultime due presidenze, analizzando, al contempo, l'iniziativa d'istituzione della commissione, la durata dei lavori e l'appartenenza politica delle due cariche più importanti in seno alle commissioni – quella di presidente e di *rapporteur* (vale a dire, il relatore finale della commissione).

Al fine di sviluppare compiutamente questi intenti conoscitivi, si è predisposto un documento tabellare sulla composizione e sull'istituzione delle commissioni di inchiesta francesi, la cui elaborazione è stata resa possibile analizzando i resoconti parlamentari (in particolare, i rapporti finali e le risoluzioni istitutive) di ogni singola commissione parlamentare. Nello svolgere questa indagine, si è ritenuto opportuno approfondire la dialettica tra gruppi politici tenendo conto della caratterizzazione maggioranza-opposizione presso l'Assemblea Nazionale e applicandola al Senato, nonostante quest'ultimo non sia titolare, al contrario della prima, del rapporto fiduciario con l'esecutivo, ed abbia peculiari modalità di composizione, elezione e rinnovo nonché, come si spiegherà meglio, una propria dialettica interna basata sulla presenza di un gruppo (numericamente) maggioritario e di altri gruppi d'opposizione e (numericamente) minoritari.

2. La “Quinta Repubblica” francese, formalizzata dalla Costituzione del 1958, è il risultato della combinazione di elementi propri della forma di governo parlamentare con altri propri della forma di governo presidenziale, tanto che Maurice Duverger la definì come “sistema semipresidenziale”¹⁴.

In concreto, la vicenda storico-politica francese a partire dalla riforma gollista ha visto nettamente prevalere l'esecutivo sul legislativo, soprattutto dal punto di vista dei lavori parlamentari. Del resto, il costituente del 1958 (De Gaulle in prima persona) aveva dinnanzi agli occhi l'esperienza della Terza e, soprattutto, della Quarta Repubblica, entrambe caratterizzate da una centralità o, quantomeno, prevalenza dell'Assemblea Nazionale e dalla presenza di esecutivi deboli ed effimeri sia a causa della frammentazione del quadro politico che in conseguenza dell'inefficacia dei dispositivi di razionalizzazione concepiti nel 1946¹⁵. Di conseguenza, il tentativo fu quello di rafforzare la stabilità dell'esecutivo fornendo, anzitutto, una forte legittimazione politica al Capo dello Stato, realizzata compiutamente a partire dal 1962 con l'elezione diretta a suffragio universale del

¹⁴ M. DUVERGER, *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, in «European Journal of Political Research», n. 2, 1980, pp. 165-187. Dal canto suo Leopoldo Elia definì il sistema francese come “a virtualità multiple” in quanto suscettibile di “dar luogo a situazioni che si identificano o con la forma di governo parlamentare o con la forma di governo presidenziale”. Cfr. L. ELIA, *Voce Governo (forme di)*, in «Enciclopedia del diritto», vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675, ora anche in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 161-245, spec. p. 226 ss.

¹⁵ M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 131-132.

Presidente della Repubblica¹⁶, prevedendo inoltre un ampio ruolo dell'esecutivo anche nei procedimenti parlamentari. Ad esempio, andarono in questa direzione le prerogative del Governo nel procedimento legislativo, nella fissazione dell'ordine del giorno dei lavori e nella definizione del rapporto di fiducia (artt. 44, comma terzo; 48 e 49, comma terzo Cost. del 1958).

Nondimeno, con l'istituzione della Quinta Repubblica le commissioni parlamentari francesi furono oggetto di un vero e proprio depotenziamento, e anche se questo fenomeno caratterizzò principalmente le commissioni permanenti, il cui numero venne drasticamente ridotto, anche l'istituto delle inchieste parlamentari fu “razionalizzato”¹⁷. In particolare, l'ordinanza del 17 novembre 1958 stabilì il diritto delle Camere alla creazione di commissioni di inchiesta (o di controllo) dalla durata massima di sei mesi, composte al massimo da 30 membri designati in modo tale da garantire la rappresentanza proporzionale tra i gruppi dell'Assemblea. Inoltre, la stessa legge organica stabilì che i rapporti delle commissioni d'inchiesta avrebbero potuto essere oggetto di discussione presso l'Assemblea, pur non potendo costituire oggetto di votazione¹⁸.

Di fronte a questo assetto di poteri, in anni recenti si è parlato di “ri-parlamentarizzazione” del sistema istituzionale francese¹⁹, soprattutto a causa delle modifiche di rango costituzionale e regolamentare apportate nel 2008 e volte, principalmente, ad un potenziamento dei poteri e delle prerogative delle due Camere²⁰. Senza poter approfondire questo dibattito, va detto che anche le commissioni (permanenti e d'inchiesta) sono state coinvolte da questo fenomeno, dato che una delle soluzioni di valorizzazione delle assemblee elettive è stata l'introduzione del cd. *ordre du jour partagé* (art. 48 Cost.; art. 48 RAN; art. 19 RS), vale a dire un'opzione per la definizione dell'ordine del giorno concordato

¹⁶ Sul dibattito costituente e sulla figura del capo dello Stato nell'ordinamento francese della V Repubblica si consenta un rimando a R. CASELLA, *Il Monarca Repubblicano. La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, Jovene, 2009, spec. p. 319 ss.

¹⁷ Nel regime della c.d. Terza Repubblica (1875-1940) le commissioni parlamentari permanenti avevano il potere di costringere l'esecutivo a dimettersi in caso di voto contrario sulle proposte di legge ad iniziativa governativa (tanto da far parlare di regime cd. assembleare). M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., pp. 123-124.

¹⁸ F. BOCK, *Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française*, cit., p. 613.

¹⁹ C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, p. 389.

²⁰ Oltre alla già menzionata *Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 sulla modernizzazione delle istituzioni della Quinta Repubblica* si ricordano i numerosi interventi sui regolamenti delle due assemblee adottati in attuazione della legge costituzionale del 2008, culminati nell'approvazione del nuovo regolamento dell'Assemblea Nazionale (27 maggio 2009) e nella modifica del regolamento del Senato (risoluzione n. 85 del 2 giugno 2009). Sul tema si è sviluppata un'ampia letteratura anche in Italia. Cfr. A.M. LE POURIET, *La constitution de 1958 et la révision de 2008*, in F. Lachester, V. Lippolis, (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, 2009, p. 35 e P. COSTANZO, *La “nuova” Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009. Sulle precedenti revisioni, si consenta il rimando a D. MAUS, *V République: regards sur les révisions de la Constitution*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 1045, 2007. Sulle più recenti proposte di riforma costituzionale si veda R. CASELLA, *Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta repubblica: l'adozione delle proposte della commissione Jospin* e ID. *La Francia alla ricerca di un'improbabile Sesta repubblica: il rapporto Bartolone-Winock sul futuro delle istituzioni*, entrambi in *Forum Quaderni Costituzionali*, rispettivamente 10 dicembre 2014 e 9 dicembre 2015.

dalle *Conférences des présidents*²¹ con i rappresentanti del governo ed improntato alla garanzia di spazi certi per l'iniziativa legislativa parlamentare anche in sede di commissione. Allo stesso tempo, va ricordato che le modifiche intervenute all'art. 48 della Costituzione e ai regolamenti d'assemblea hanno contribuito ad emancipare sia le commissioni parlamentari permanenti che quelle d'inchiesta da talune ingerenze dell'esecutivo nell'organizzazione dei lavori²².

A dispetto degli ultimi interventi normativi in materia, interpretati dalla dottrina come una soluzione istituzionale flebile, poco suscettibile di capovolgere o, quantomeno, temperare la tendenza della forma di governo ad enfatizzare il ruolo del Capo dello Stato ovvero dell'esecutivo²³, il principale limite delle commissioni parlamentari di inchiesta francesi sembra essere di tipo "organizzativo". In particolare, il limite di tempo in cui devono svolgersi i lavori commissariali risulta alquanto breve – appena sei mesi massimi, artt. 6, c. II dell'ordinanza n. 58-1100 e 144-2 RAN –, a cui si aggiunge la statuizione di un altro lasso temporale – dodici mesi, come stabilito dalla medesima disposizione e dall'art. 138, c. 1 RAN – che deve necessariamente trascorrere tra la fine dei lavori di una commissione e l'istituzione di un'altra inchiesta parlamentare avente lo stesso oggetto; due limiti temporali che la dottrina francese ha avuto modo più volte di denunciare come deleteri dal punto di vista dell'efficacia delle indagini svolte dalle commissioni parlamentari d'inchiesta, perché suscettibili di costringere tali organi ad una selezione delle strategie d'indagine da mettere in campo e ad andare preda di eventuali ritardi da loro non dipendenti nella raccolta di informazioni presso soggetti esterni al Parlamento (non ultimi l'esecutivo e il complicato panorama della pubblica amministrazione francese)²⁴.

Del resto, con l'introduzione dell'art. 51-1, la riforma costituzionale, per quanto concerne le commissioni parlamentari d'inchiesta, ha avuto il merito di ampliare le potenzialità in capo alle minoranze politico-parlamentari. Ad esse, infatti, è oggi riconosciuto il cd. *droit de tirage*, che consiste nella calendarizzazione, certa e inderogabile, all'inizio di ogni sessione parlamentare, di loro proposte

²¹ Le *Conférences des Présidents* dei due rami parlamentari sono composte dal presidente d'assemblea, dai vice-presidenti, dai presidenti dei gruppi, dai presidenti delle commissioni permanenti, dal segretario generale della Commissione Finanze, dal segretario generale della Commissione Affari Europei e, al Senato, dal segretario generale della Commissione Affari Sociali. Il Governo generalmente vi partecipa per tramite del Ministro per i Rapporti col Parlamento.

Si veda: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/qu-est-ce-que-conference-presidents.html>.

²² Cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 419 ss.

²³ Ivi, p. 364 ss.; F. PASTORE, *Funzioni parlamentari non legislative nella V Repubblica francese*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 262 ss.

²⁴ In aggiunta a ciò va poi sottolineato che anche per il rapporto non approvato non sussistono le garanzie di pubblicità altrimenti previste, essendo la diffusione del rapporto demandata ad una scelta discrezionale dell'ufficio di presidenza. Cfr. E. VALLET, *Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République*, cit., pp. 263-ss. (e in particolare p. 268, in cui sono descritte le difficoltà cui sono andate incontro alcune commissioni parlamentari d'inchiesta). Di contro, tanto le disposizioni di rango legislativo (art. 6, c. IV dell'ordinanza 58-1100), quanto quelle regolamentari garantiscono massima pubblicità ai lavori delle commissioni d'inchiesta (art. 144-2 RAN; art. V, c. III dell'*Instruction general de bureau* allegata al Regolamento del Senato).

di istituzione di commissioni d’inchiesta (art. 141 RAN; art. 6-bis RS)²⁵. Va peraltro ricordato come tali proposte, indipendentemente dall’iniziativa, richiedano la maggioranza semplice per essere approvate, trovando un unico aggravio nel parere favorevole della commissione permanente competente per materia e, in presenza di inchieste giudiziarie in corso, nel consenso del Ministro di Giustizia.

Un’altra prerogativa riconosciuta alle opposizioni – emersa originariamente in forma di prassi già nella Terza Repubblica, ma recuperata alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso e riaffermata dalle novelle regolamentari del 2009 – prevede che ad esse sia assegnata la presidenza delle commissioni d’inchiesta o, comunque, la posizione di *rapporteur*, vale a dire di relatore finale dell’inchiesta. In particolare, qualora la commissione sia stata istituita in base al *droit de tirage*, la presidenza o il ruolo di *rapporteur* spettano al gruppo che ha assunto l’iniziativa (art. 143 RAN; al Senato, invece, tale prerogativa continua a sussistere in via di prassi), mentre nel caso in cui non si sia fatto uso di questo strumento si prevede che, fermo restando il principio proporzionalistico nella formazione delle commissioni, almeno una delle due cariche sia assegnata ad un gruppo di minoranza. Ne deriva, per quanto concerne il presente contributo, che il dato dell’appartenenza politica dei presidenti delle commissioni di inchiesta e dei *rapporteur* è da tenere senz’altro in considerazione, in quanto elemento capace di rendere conto non tanto del tasso di ricorso al *droit de tirage*, quanto della preferenza, da parte dei gruppi politici, per il ruolo apicale da svolgere all’interno della commissione. Se infatti la presidenza esprime la volontà di avere una primaria incidenza nell’organizzazione dei lavori di commissione, non si deve dimenticare come la posizione di *rapporteur* venga ad essere cruciale, essendo la relazione finale un’attività affidata in maniera pressoché esclusiva al titolare della carica, che gli impone di ascoltare le diverse anime dell’organo commissariale e che, soprattutto, lo espone ad un confronto “in prima persona” con i colleghi nel formulare le proposizioni finali della commissione, confronto che non di rado può tramutarsi nella mancata approvazione del *rapport*. Tutto ciò senza dimenticare i casi in cui, per effetto del *droit de tirage*, ambo le cariche possono essere ricoperte da esponenti della maggioranza parlamentare (fenomeno facilmente realizzabile all’Assemblea Nazionale) o, più di rado, delle opposizioni (evenienza rara e ormai ravvisabile pressoché solo presso il Senato, per effetto delle particolari dinamiche della dialettica politica interna a questo ramo).

Da ultimo, tra gli elementi che caratterizzano l’esperienza istituzionale francese, bisogna tener poi senz’altro presente che tanto all’Assemblea Nazionale, quanto al Senato, i gruppi parlamentari diversi da quello più numeroso – fatta eccezione per quelli residuali che uniscono i deputati e i senatori non iscritti ad altre componenti politiche – sono classificati dalla Costituzione (art. 51-1) e dai regolamenti d’assemblea (artt. 19 RAN e 5-bis RS, per come risultanti dalle novelle regolamentari del 2009) in due categorie. Da un lato vi è il *groupe d’opposition*, il gruppo più consistente tra quelli che non si riconoscono nella maggioranza e, dall’altro, i *groupes minoritaires*, vale a dire tutti quei gruppi politici diversi da quel-

²⁵ Al Senato il *droit de tirage* è ricompreso nel più generale diritto riconosciuto ad ogni gruppo parlamentare di ottenere l’istituzione di una commissione d’inchiesta o di una *mission d’information* all’inizio di ogni anno parlamentare.

lo d'opposizione. Per quanto riguarda il Senato, la qualifica di *groupe d'opposition* o di *groupe minoritaire* fa aggio sugli effettivi rapporti di forza interni alla Camera alta (e non potrebbe essere altrimenti, non essendo questo ramo del Parlamento titolare del rapporto fiduciario con il Governo), con risultati tali per cui, nelle diverse stagioni politiche, un gruppo politico può ritrovarsi ad essere gruppo di maggioranza all'Assemblea Nazionale e, contemporaneamente, *groupe d'opposition* presso il Palazzo di Lussemburgo²⁶.

Al di là di queste differenze, il *groupe d'opposition* e i *groupes minoritaires* godono, delle stesse garanzie, non ultimo il già menzionato *droit de tirage*, il quale può essere invocato in ambo le assemblee anche da gruppi parte della maggioranza politica all'Assemblea Nazionale o, comunque, affini al gruppo numericamente più numeroso al Senato, col risultato di emancipare l'istituto dall'essere una prerogativa spettante alle sole opposizioni, bensì riservato a tutte le minoranze, anche da quelle virtualmente più "forti" di altre in quanto privilegiate nei rapporti con il gruppo afferente allo schieramento partitico che esprime il Presidente della Repubblica o, comunque, il Governo.

3. La presidenza Sarkozy (16 maggio 2007-15 maggio 2012) ha coinciso, salvo pochi mesi, con la XIII legislatura dell'Assemblea Nazionale (20 giugno 2007-19 giugno 2012) e con le relative sessioni senatoriali (occorse tra ottobre 2007 e giugno 2012)²⁷. Le elezioni legislative del 2007 consegnarono allo schieramento presidenziale la maggioranza dei seggi, e nel corso di quella legislatura furono istituite sette commissioni d'inchiesta all'Assemblea Nazionale e appena tre commissioni al Senato.

In questa cornice si segnala, in particolare, la presenza di due commissioni di inchiesta, una presso l'Assemblea Nazionale e l'altra presso il Senato, che si occuparono della diffusione dell'influenza A (seppur con sfumature leggermente diverse tra i due organi). Tale circostanza, infatti, può essere ricondotta ad un aggiramento del divieto, di origine ermeneutica, relativo alla costituzione di commissioni bicamerali²⁸.

²⁶ Come accaduto, per fare riferimento all'arco temporale considerato dal presente lavoro, al Partito Socialista sotto la presidenza Hollande.

²⁷ La differenza fra le durate dei mandati delle due Camere, aggravata dalle modifiche intercorse negli ultimi anni alla durata di quello del Senato, rende a maggior ragione opportuna l'adozione della descrizione basata sui mandati presidenziali.

²⁸ Per quanto non sia stato suffragato dalla giurisprudenza (e, in particolari, da decisioni del *Conseil constitutionnel*), la dottrina trae l'impossibilità di costituire commissioni d'inchiesta bicamerali da un'interpretazione rigida della legge organica sui lavori parlamentari, dal momento che, all'art. 6, si statuisce come esse possano essere istituite, in aggiunta alle commissioni permanenti e alle commissioni speciali previste per legge, "*au sein de chaque assemblée*", ritenendo dunque che con *chaque* l'ordinanza disegni il sindacato ispettivo in forma commissariale quale attività esclusivamente monocamerale. Del resto, non si deve dimenticare come in Francia l'atto istitutivo delle commissioni d'inchiesta siano la *resolution* adottata dalla singola Assemblea o, in caso di esercizio del *droit de tirage*, la presa d'atto della richiesta di esercizio del diritto depositata presso la Conférence des Présidents competente – atti necessariamente monocamerali –, a differenza di altri ordinamenti (si pensi a quelli italiano e statunitense) dove invece un atto di rango legislativo – adottato con procedimento bicamerale – può vincolare ambo i rami del Parlamento nell'istituzione di commissioni d'inchiesta bicamerali. D'altro canto, si deve però ricordare come numerose leggi istituiscano

La commissione senatoriale sull’influenza fu peraltro la prima istituita in virtù del recepimento regolamentare del *droit de tirage* che, dal punto di vista politico, per quanto riguarda l’Assemblea Nazionale, è stato esercitato in ben due casi su sette dal gruppo politico centrista Nouveau Centre in veste di *groupe minoritaire*, cioè di gruppo numericamente poco consistente non coincidente con l’opposizione (ed anzi, stabilmente parte della *majorité présidentielle* insieme all’UMP). Nella maggior parte dei casi, poi, sono stati presidenti o *rapporteurs* i primi firmatari della risoluzione d’istituzione della commissione (fenomeno che non di rado ha coinciso con l’attribuzione di ambo le cariche apicali di commissione ad esponenti della maggioranza, emancipando dunque quest’ultima ricorrenza dall’essere promanzione esclusiva del ricorso al *droit de tirage*); ciò, peraltro, è avvenuto anche sotto la presidenza Hollande, potendosi così affermare come sia tendenziale, in virtù di una prassi consolidata presso le Camere francesi, la scelta del presidente o del relatore finale tra le fila dei singoli parlamentari effettivamente proponenti l’inchiesta.

Per quanto concerne l’iniziativa delle inchieste parlamentari, va poi evidenziato come la maggior parte delle commissioni all’Assemblea Nazionale e tutte le commissioni al Senato siano state create su impulso dell’opposizione (registrandosi, tuttavia, appena tre commissioni istituite su istanza del gruppo d’opposizione “ufficiale”, il PS, tutte all’Assemblea Nazionale). In particolare, il dato diventa particolarmente significativo se si isola quello relativo alla sola Camera alta, dove l’attività ispettiva in forma commissariale si è avuta su ricorso al *droit de tirage* di due gruppi – quello di estrema sinistra (Communiste Républicain Citoyen) e l’ecologista – non solo estranei alla *majorité présidentielle* all’epoca presente all’Assemblea Nazionale, ma storicamente minoritari presso un ramo parlamentare a consolidata maggioranza gollista.

Il quadro di riferimento tende però a mutare se dall’iniziativa si sposta l’attenzione sulle presidenze e sui *rapporteurs* dato che entrambi i ruoli sono stati pressoché monopolizzati dalla maggioranza, con l’UMP a fare la parte del leone sia all’Assemblea Nazionale – dove il partito gollista, in particolare, ha espresso il relatore finale sei volte su sette, lasciando la settima all’alleato di governo centrista – che al Senato, dove il partito ha espresso due presidenze su tre.

Naturalmente, questi rilievi richiamano il già ricordato principale effetto del *droit de tirage*, ovvero l’attribuzione di uno dei due incarichi commissariali più importanti al gruppo politico da cui è partita l’iniziativa per l’istituzione della commissione. Da questo incrocio delle occorrenze si ottiene, ad esempio, che in un caso (la già ricordata commissione sull’influenza A presso la Camera bassa) ambo gli incarichi sono stati appannaggio della maggioranza di governo, stante l’esercizio del *droit de tirage* da parte del gruppo Nouveau Centre. La stessa dinamica è riscontrabile a proposito di un’altra commissione d’inchiesta presso l’Assemblea Nazionale, relativa al finanziamento delle organizzazioni sindacali, la quale, però, quasi paradossalmente, nonostante sia stata istituita – al pari dell’altra – su richiesta del già ricordato *groupe minoritaire* centrista, ha terminato i lavori senza adottare il rapporto finale, segno di tensioni di un certo tenore tra i gruppi politici interni all’organo, o comunque tra

commissioni speciali (bicamerali, e sovente miste, in quanto aperte anche a componenti extraparlamentari afferenti alla Pubblica Amministrazione), soprattutto nell’ambito della valutazione delle politiche pubbliche. Cfr. E. VALLET, *Les commissions d’enquête parlementaires sous la Cinquième République*, cit., pp. 258 ss.

loro e il *rapporteur* di estrazione centrista, in un contesto, giova ricordare, in cui le commissioni d'inchiesta, parimenti a quelle italiane, rispettano le proporzioni tra gruppi proprie dell'Aula. Inoltre, a dispetto delle summenzionate disposizioni che non garantiscono la pubblicazione del rapporto non approvato, nel caso di quest'ultima commissione il rapporto ha avuto una certa eco nell'opinione pubblica in quanto comunque presentato alla stampa dal *rapporteur* della commissione.

In generale nel periodo considerato il ricorso all'attività d'inchiesta è stato certamente sporadico; tuttavia, per i caratteri presentati dagli argomenti d'inchiesta, soprattutto al Senato (si pensi, oltre ai già menzionati, all'inchiesta sul costo effettivo dell'energia elettrica e dei fattori capaci di determinarlo), sembra intravedersi la tendenza del sindacato ispettivo ad essere, più che inquirente, conoscitivo; tendenza che si avrà modo di considerare come una vera e propria cifra del sindacato ispettivo in forma commissariale francese contemporaneo.

Rispetto alla presidenza Sarkozy, l'attività inquirente sotto la presidenza Hollande (15 maggio 2012-14 maggio 2017), pressoché coincidente con la XIV legislatura della Quinta Repubblica (26 giugno 2012-19 giugno 2017)²⁹ e le relative sessioni senatoriali (da ottobre 2012 a giugno 2017), è stata decisamente più fervida. Difatti, nel periodo considerato hanno lavorato complessivamente diciassette commissioni all'Assemblea Nazionale e dodici al Senato, e il lasso di tempo preso in esame, anche per la numerosità di commissioni create, permette senz'altro di enucleare alcuni aspetti interessanti del sindacato ispettivo francese.

Anzitutto, analogamente a quanto avvenuto con le summenzionate commissioni d'inchiesta sull'influenza A, si registra l'attività pressoché contemporanea di due commissioni dedicate allo stesso argomento, vale a dire il contrasto del terrorismo di matrice jihadista. In modo simile a quanto verificatosi per quelle aventi ad oggetto l'influenza A, anche le commissioni di inchiesta sul terrorismo sono state incardinate presso entrambi i rami parlamentari al fine di rispettare il già menzionato divieto di porre commissioni d'inchiesta o *missions d'information* bicamerali. Una tendenza, questa, che, nell'impossibilità di creare delle sedi di compartecipazione dei membri delle due Camere in sede di sindacato ispettivo inquirente, evidenzia un certo grado di dinamismo delle due Assemblee e, quantomeno, di implicito coordinamento da parte dei deputati e dei senatori; e tuttavia, le attività di commissione in tali frangenti restano, almeno sulla carta, del tutto parallele. Separata è l'attività inquirente, separati sono i rapporti finali e le *propositions* da essi recate, separate sono le vicende susseguenti alla pubblicazione di questi. Nella pratica non mancano tuttavia dei punti di contatto, come nel caso delle due commissioni dedicate al contrasto del terrorismo di matrice jihadista, dove la commissione istituita presso l'Assemblea Nazionale ricorda nel suo rapporto finale non solo come alcune attività (principalmente ispezioni) siano state condotte simultaneamente alla commissione senatoriale, ma anche che su alcune conclusioni vi è stata una vera e propria convergenza con l'omologa³⁰. Certamente, in questo specifico frangente, a spingere i membri delle due commis-

²⁹ I lavori dell'Assemblea Nazionale sono stati sospesi a partire dal 22 febbraio 2017. Per prassi, quando la Camera bassa è sciolta, il Senato aggiorna a data da destinarsi l'ordine del giorno, sospendendo *de facto* le proprie attività.

³⁰ Cfr. Assemblée nationale, XIV legislatura, atto parlamentare n. 2828, *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadiste*, 2 giugno 2015, in particolare le pp. 13-14.

sioni ad una collaborazione più penetrante può aver contribuito l’eccezionalità della tematica ad esse affidata.

Un’altra risultanza dell’analisi delle commissioni d’inchiesta in questo periodo è la tendenza per quelle senatoriali a caratterizzarsi, rispetto a quelle dell’Assemblea Nazionale, quali organi destinati all’analisi di politiche pubbliche – si pensi alle commissioni dedicate al contrasto del *doping* e al fenomeno delle autorità amministrative indipendenti –, più propensi a svolgere un’attività conoscitiva piuttosto che inquirente (per quanto sia molto difficile scindere con certezza i due caratteri, se non facendo riferimento, oltre che all’argomento, ai modi di conduzione delle inchieste e agli indirizzi espressi dalle relazioni finali). Del resto, l’aspetto conoscitivo emerge in corrispondenza delle commissioni che si pongono come ambito d’indagine precipuo la *policy evaluation* proponendosi come veri e propri comitati di studio destinati a fornire materiale utile per una migliore normazione sulla base della comparazione di *policies* tra ordinamenti diversi. Ad esempio, questo è stato il caso delle commissioni relative alle misure per il contrasto della disoccupazione e ai flussi migratori e frontiere nell’area Schengen. Inoltre, non bisogna dimenticare che le commissioni parlamentari d’inchiesta francesi forniscono le *propositions*, vale a dire dei veri e propri canovacci di intervento legislativo che hanno vasta rilevanza pubblica e interna, fatte in forma di vere e proprie elencazioni di indicazioni più o meno ampie, ognuna delle quali numerata³¹. In particolare, a proposito della rilevanza interna delle proposte elaborate dalle commissioni d’inchiesta, merita di essere menzionato il caso della commissione d’inchiesta dell’Assemblea Nazionale relativa alla condizione dei macelli, i cui lavori finali sono stati utilizzati per elaborare una proposta di legge in materia. Non si tratta di un caso isolato, avendo da tempo le commissioni parlamentari d’inchiesta francese assunto la *facies*, tra le altre, di sedi idonee a produrre materiale da utilizzare ai fini di produzione legislativa³².

Per quanto concerne gli aspetti procedurali, va menzionato il caso di due commissioni d’inchiesta senatoriali che sembrano aver lavorato per più dei sei mesi normalmente previsti. In merito, infatti, si deve ricordare come le commissioni parlamentari d’inchiesta francesi abbiano massimo sei mesi dall’istituzione (approvazione della risoluzione o, come accade ormai più spesso, soprattutto al Senato, presa d’atto da parte della conferenza dei capigruppo della richiesta d’istituzione nei casi

³¹ Ad esempio, per restare sul summenzionato *Rapport*, esso reca ventotto proposte che vanno dal tenore della n. 4 (“Mettre en place une interface permettant un meilleur ciblage des recherches dans les fichiers”), a quello della n. 1 (“Renforcer, durablement et à tous les échelons, les effectifs des services concernés par la lutte contre le terrorisme – Créer un ‘jaune budgétaire’ qui retrace l’effort financier de l’État en matière de lutte contre le terrorisme; les crédits y seraient présentés chaque année par ministère, par mission et par programme”) a quello della n. 12 (“Adapter la compétence centralisée de la juridiction parisienne au changement d’échelle du contentieux terroriste: – avec l’accord et sous le contrôle du parquet de Paris, envisager la poursuite, l’instruction et le jugement d’infractions terroristes de faible gravité au niveau local, en s’appuyant sur la compétence de certaines juridictions interrégionales spécialisées – JIRS –, par exemple celles de Lyon et Marseille, outre celle de Paris; – prévoir dans la loi une exception à la compétence exclusive de la juridiction parisienne de l’application des peines s’agissant des dossiers concernant des personnes condamnées pour apologie et provocation au terrorisme”). Spec. le pp. 179-182.

³² Cfr., tra gli altri, R. DICKMANN, *L’inchiesta parlamentare in Francia*, in Id. (a cura di), *L’inchiesta parlamentare*, Napoli, Jovene, 2009, p. 39.

di esercizio di *droit de tirage*) per compiere i propri lavori, e in particolare per l'approvazione del *rapport*, il cui deposito presso la presidenza d'assemblea sancisce la fine dell'organo commissariale. In questi due casi, invece, l'approvazione della relazione finale è arrivata ben oltre il *delai* previsto dai regolamenti, fenomeno che stupisce se si tiene presente l'interpretazione cogente delle norme in materia fornita dalla giurisprudenza del Consiglio Costituzionale, che ritiene tale termine inderogabile, in quanto recato dall'ordinanza n. 58-1100, a sua volta legge organica rientrante tra le misure legislative necessarie per l'impianto delle istituzioni repubblicane³³. Molto probabilmente, l'eccezione è stata dettata, oltre che dalle tematiche d'inchiesta – i rapporti tra movimenti settari e tutela della salute; il sistema delle autorità amministrative indipendenti – da un lato dall'acclarata marginalizzazione del Senato nell'ambito del sistema francese, dall'altro dalla presa d'atto di una vocazione delle inchieste commissariali senatoriali come momenti conoscitivi, prima che inquirenti, dove il fine prevalente non è lo scrutinio sull'agire del governo e della maggioranza governativa (che dunque avrebbero tutto l'interesse a fare in modo che l'inchiesta sia conclusa il prima possibile, ove non ad evitarne l'istituzione), bensì la ricerca di informazioni su fenomeni sociali allo scopo di acquisire informazioni utili ad una migliore legislazione e alla valutazione delle politiche pubbliche demandata al Parlamento dalla novella operata nel 2008 all'art. 24 della Costituzione francese. Il dato diventa vieppiù significativo se si considera che anche in questo mandato due commissioni, una per ciascuna Camera, terminano i lavori a causa della mancata approvazione della relazione finale entro il decorso del termine semestrale.

Per quanto concerne l'iniziativa nell'arco di tempo considerato, in entrambe le Camere – singolarmente e nel complesso – tendono a prevalere le inchieste istituite su istanza delle opposizioni gollista e di estrema sinistra. In particolare, come evidenziato anche in precedenza, negli ultimi anni sembra consolidarsi il ricorso al *droit de tirage*, che è stato utilizzato, in particolare, oltre che dai già menzionati gruppi di estrema sinistra ed ecologista (quest'ultimo, peraltro, nella posizione di *groupe minoritaire* intraneo alla maggioranza governativa), dai radicali di centro-sinistra (nell'ambito dei gruppi *Rassemblement démocratique et social européen* al Senato e *Radical, républicain, démocrate et progressiste* all'Assemblée Nazionale, il primo a vocazione trasversale, raccogliendo parlamentari di varie sigle politiche, il secondo più incardinato nella maggioranza di governo).

Allo stesso tempo, anche grazie al maggior numero di commissioni istituite, rispetto al mandato precedentemente analizzato, sembra consolidarsi l'attribuzione alla maggioranza delle due posizioni più rilevanti all'interno delle commissioni, quantomeno all'Assemblée Nazionale. Questo fenomeno è infatti occorso cinque volte all'Assemblée Nazionale, ma mai al Senato, rispetto al quale i rilievi ci segnalano invece una tendenza opposta, vale a dire il conferimento delle cari-

³³ Decisione del *Conseil constitutionnel* n. 66-28 DC dell'8 luglio 1966. La decisione, in particolare, ha ricordato come l'ordinanza citata abbia rango costituzionale, in quanto prevista dall'art. 92 della Costituzione francese (abrogato nel 1995) tra le leggi organiche relative all'istituzione e al funzionamento di importanti organi della Quinta Repubblica (Presidente della Repubblica, Parlamento, Consiglio Costituzionale) e alla procedura di bilancio, demandate in via straordinaria all'elaborazione e approvazione da parte dell'esecutivo per gestire nell'immediato l'entrata in vigore del nuovo regime costituzionale. Cfr. E. VALLET, *Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République*, cit., p. 258.

che di punta ai membri dell'opposizione gollista-centrista (storicamente più forte in questo ramo parlamentare, come più volte precisato).

Un'altra eccentricità rispetto alle osservazioni sinora condotte è poi la circostanza, verificatasi al Senato, di una co-presidenza di commissione assegnata ai due partiti (gollista e centrista) all'opposizione rispetto al governo, ma – allo stesso tempo – maggioritari presso la Camera alta. Questo aspetto, su cui sarebbero necessari ulteriori approfondimenti, insieme a quelli già ricordati (commissioni che sembrano aver lavorato per oltre i sei mesi; presenza di commissioni comunque caducate per non aver prodotto la relazione entro il *délai*) è forse indice di una maggiore flessibilità dei lavori a Palazzo di Lussemburgo, flessibilità che pare deporre a favore non tanto e non solo di una marginalizzazione del Senato francese, quanto di una vera e propria riconfigurazione dei poteri ispettivi ad esso riconosciuti, una vera e propria evoluzione in senso più *soft*: alla (molto, sempre più potenziale) virulenza dei poteri inquirenti di cui pure dispone, nonostante i limiti posti dall'ordinamento, la Camera alta francese sembra ormai essersi instradata verso un esercizio conoscitivo, presumibilmente in un'ottica di riscatto dalla propria posizione – dovuta ad una serie di fattori storico-politici cronici – di ramo avvertito come meno importante rispetto alla Camera bassa. Per avere un esatto riscontro bisognerebbe analizzare l'impatto effettivo dei lavori commissariali del Senato in termini di produzione legislativa; tuttavia, la caratterizzazione come organi "di studio" piuttosto che "di censura" pare stia cominciando a far breccia anche nell'operato delle commissioni di Palazzo Borbone (ad esempio, si pensi alle commissioni dedicate alle difficoltà del mondo associativo, all'impatto nella vita quotidiana della riduzione dei tempi del lavoro e alla fibromialgia). In sostanza, si tratta di un fenomeno che molto probabilmente adombra una rinuncia da parte delle forze politiche a fare delle commissioni d'inchiesta un campo di scontro, in un quadro che appare diametralmente opposto a quello reso dal già citato studio di Bock. Relativamente agli esordi del sindacato ispettivo nell'esperienza quintorepubblicana, infatti, la studiosa ricorda come tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta del secolo scorso siano state di gran lunga più numerose le commissioni istituite presso il Senato e, soprattutto, dedicate all'indagine su argomenti di grande impatto sull'opinione pubblica (questione algerina, eventi del maggio 1968, comportamento dei mezzi di comunicazione statali nell'ambito della campagna per il referendum del 1969, interventi militari all'estero, ecc.), quasi a voler mettere in difficoltà il fronte gollista (e lo stesso Capo dello Stato), e fermi restando il depotenziamento del Senato e del sindacato ispettivo in sé e la conseguente scarsa riuscita di una vera e propria "resistenza allo Stato UNR"³⁴. A parte pochi ambiti (si pensi, ad esempio, alla gestione degli attentati terroristici avvenuti in Francia negli ultimi anni), né i gollisti ritrovatisi all'opposizione di Hollande, né tantomeno i socialisti in posizione di opposizione a Sarkozy hanno fatto ricorso al sindacato ispettivo come mezzo di dialettica politica nei confronti della maggioranza, lasciando piuttosto ai gruppi minori l'iniziativa su un sindacato ispettivo che, come si è già scritto, più che inquirente pare più vocato a studiare

³⁴ F. BOCK, *Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française*, cit., pp. 613-614 (traduzione nostra).

le trasformazioni sociali e a fornire al legislatore le informazioni più importanti per l'impostazione di *policy* adeguate.

4. Nel licenziare i primi commenti immediatamente successivi alla riforma costituzionale del 2008 e alle prime modifiche dei regolamenti parlamentari ad essa legati, alcuni autorevoli studiosi italiani (*in primis* Renzo Dickmann e Fulvio Pastore)³⁵ si concentrarono, primariamente, sulle effettive ricadute che tali novelle avrebbero avuto sulla forma di governo francese. Nell'operare in questo senso, una tra le principali questioni del dibattito giuspubblicistico era la possibilità che il sistema si avviasse verso una ridefinizione degli assetti che riequilibrasse la prevalenza del governo anche in ambito parlamentare nell'ambito della portata generale di questi cambiamenti. Le analisi poste a cavallo dell'entrata in vigore delle novelle costituzionali e regolamentari, ferma comunque la necessità di lasciare l'ultima parola al tempo, parevano alquanto scettiche sulla possibilità che queste ultime incidessero in maniera tale da riaffermare il ruolo del Parlamento.

Ad ogni modo, la portata delle riforme del 2008 con riguardo alle commissioni parlamentari d'inchiesta non pare essere stata decisiva. Sembra allora necessario, a tal proposito, recuperare un appunto di Elizabeth Vallet sulla possibilità di fare delle commissioni d'inchiesta un vero e proprio mezzo di "rivalorizzazione del Parlamento"³⁶ attraverso l'esercizio di quella funzione di controllo sulle attività del Governo e dell'amministrazione alla base del sindacato ispettivo, soprattutto in un contesto caratterizzato da rapidi cambiamenti politico-sociali, con la consapevolezza dei limiti, prima che delle possibilità, dell'istituto nel sistema francese.

Da questo punto di vista, non si può non sottolineare come le tendenze degli ultimi anni abbiano, in un certo qual senso, emancipato le commissioni parlamentari d'inchiesta francesi da una mera funzione di controllo. Rimaste, nonostante le riforme, nella loro forma depotenziata rispetto ai poteri che avevano avuto nella Terza e nella Quarta Repubblica, le commissioni istituite presso l'Assemblea Nazionale, e soprattutto quelle presso il Senato, hanno dato un nuovo indirizzo alle loro attività, optando per un approccio non tanto inquirente, quanto informativo-conoscitivo. Più che creare una sede di potenziale crisi per l'esecutivo (costretto ad assumersi, in presenza dello scrutinio del proprio operato, determinate responsabilità politiche), le commissioni parlamentari d'inchiesta francesi si sono dedicate all'approfondimento di fenomeni dotati di un discreto impatto sociale al fine di fornire l'organo legislativo di materiali finalizzati ad una produzione normativa adeguata. Questo fenomeno non può non essere visto come una conseguenza del già ricordato depotenziamento delle commissioni d'inchiesta, e certamente rischia di non deporre a favore dell'auspicata rivalorizzazione del Parlamento francese. Le cose cambiano, però, se si accetta un altro punto di vista e ci si pone nella posizione di intravedere in questa nuova forma di sindacato il vero strumento di rivalutazione del Parlamento. Ferma restando la difficoltà di un decisivo riequilibrio all'interno della forma di governo francese, e

³⁵ R. DICKMANN, *L'inchiesta parlamentare in Francia*, cit.; F. PASTORE, *Funzioni parlamentari non legislative nella V Repubblica francese*, cit.

³⁶ E. VALLET, *Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République*, cit., p. 266 ss.

ricordando comunque che ai lavori delle commissioni parlamentari d’inchiesta francesi è data ampia pubblicità (e dunque la possibilità di un’ampia risonanza presso l’opinione pubblica), il compito informativo che dette commissioni sembrano aver deciso di attribuirsi negli ultimi anni potrà, nel corso del tempo, contribuire, se non ad una rivoluzione della forma di governo, quanto meno a rilanciare il ruolo del Parlamento quale organo deputato, tra le altre cose, all’analisi di importanti fenomeni sociali e alla ricerca dei mezzi legislativi migliori per affrontarli (coadiuvato, in questo, dai poteri inquirenti di cui le commissioni d’inchiesta, nonostante tutto, continuano a godere).

Si potrebbe, a tal riguardo, parlare quasi di una nuova forma di sindacato ispettivo o, quantomeno, dell’affermazione di un nuovo modo di intraprendere il sindacato ispettivo e di porne i frutti al servizio delle assemblee legislative, del sistema politico e dell’opinione pubblica. Naturalmente, anche in questo caso, saranno solo gli anni a venire a confermare questa tendenza e le valutazioni espresse nella sede presente e, al contempo, la loro persistenza a fronte di un quadro politico nazionale e globale in perenne fermento ed evoluzione. In particolare, sarà sicuramente interessante capire se questa tendenza verrà confermata all’indomani della presidenza Macron (e, magari, accentuata da quest’ultima), che nasce in un contesto di generale crisi degli schieramenti politici storici francesi, senza dimenticare che nel 2017, oltre alle elezioni legislative, si terranno le elezioni per il rinnovo di metà dei seggi senatoriali, consultazioni dal cui esito molto dipenderà sugli assetti all’origine del sindacato ispettivo venturo d’Oltralpe.

5. LEGENDA GENERALE

* = il presidente o il *rapporteur* è il firmatario o il primo firmatario della proposta di istituzione della commissione.

† = la commissione non approva il rapporto ed è sciolta decorsi sei mesi dall’istituzione.

In fondo grigio le commissioni senatoriali che risultano aver lavorato per oltre sei mesi.

GRUPPI PARLAMENTARI

CRC: Communiste, républicain et citoyen (= gruppo dell’estrema sinistra al Senato); CRC-SPG: Communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du Parti de gauche (= gruppo dell’estrema sinistra e del partito di sinistra al Senato); Ecol: Écologiste (= ecologisti); GDR: Gauche démocrate et républicaine (= gruppo dell’estrema sinistra all’Assemblea Nazionale); LR: Les Républicains (= gollisti); NC: Nouveau Centre (= centristi e centrodestra non gollista); RDSE: Rassemblement démocratique et social européen (gruppo radicale trasversale al Senato); RRDP: Radical, républicain, démocrate et progressiste (= gruppo dei radicali di sinistra e centrosinistra all’Assemblea Nazionale); Soc: Socialiste et apparentés (= gruppo socialista al Senato); SER: Socialiste, écologiste, républicain (= gruppo socialista ed ecologista all’Assemblea Nazionale); S&R: Socialiste et républicain (= gruppo socialista al Senato); SRC: Socialiste, républicain et citoyen (= gruppo socialista all’Assemblea Nazionale); UDI: Union des démocrates et indépendants (= gruppo centrista all’Assemblea Nazionale); UDI-UC: Union

des démocrates et indépendants-Union centriste (= gruppo centrista al Senato);
UMP: Union pour un mouvement populaire (= gollisti).

PRESIDENZA SARKOZY (16 MAGGIO 2007-15 MAGGIO 2012)				
ASSEMBLEA NAZIONALE - XIII LEGISLATURA (20 GIUGNO 2007-19 GIUGNO 2012)				
Nome	Iniziativa	Durata³⁷	Colore del presidente	Colore del rapporteur
Conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens	SRC (opp.)/ GDR (opp.)	11/10/2007 - 22/01/2008 (3 mesi, 11 giorni)	SRC (opp.)	UMP (magg.)
Manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A(H1N1)*	NC ³⁸ (magg.)	24/02/2010 - 06/07/2010 (4 mesi, 12 giorni)	NC (magg.)	UMP (magg.)
Mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement des économies	SRC (opp.)	28/06/2010 - 14/12/2010 (5 mesi, 14 giorni)	SRC (opp.)	UMP (magg.)
Situation de l'industrie ferroviaire française: production de matériels roulants "voyageurs" et frets	GDR (opp.)	08/12/2010 - 08/06/2011 (6 mesi)	GDR (opp.)	UMP (magg.)
Produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*	SRC (opp.)	08/06/2011 - 06/12/2011 (5 mesi, 28 giorni)	SRC (opp.)	UMP (magg.)
Mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés ^{*39†}	NC (magg.)	08/06/2011 - 08/12/2011 (6 mesi)	UMP (magg.)	NC (magg.)

³⁷ La durata ha come termine iniziale l'approvazione della risoluzione d'istituzione per quanto riguarda l'Assemblea Nazionale e la data di presa d'atto della proposta di istituzione al Senato e come termine finale il deposito del rapporto presso le presidenze d'assemblea per ambo le Camere (sempre che questo sia stato effettivamente presentato).

³⁸ In questa legislatura il gruppo Nouveau Centre ha fatto sovente ricorso al *droit de tirage* nella sua qualità di *groupe minoritaire*, cioè di gruppo numericamente poco consistente (per quanto stabilmente parte della maggioranza governativa insieme all'UMP).

³⁹ La bozza del rapporto finale non viene approvata e gli atti della commissione non sono pubblicati. Tuttavia, una bozza della relazione viene presentata alla stampa dal *rapporteur*.

Modalités, financement et impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Île-de-France*	UMP (magg.)	06/12/2011 - 07/03/2012 (3 mesi, 1 giorno)	SRC (opp.)	UMP (magg.)
SENATO SESSIONI OTTOBRE 2007-GIUGNO 2012				
Rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1)v	CRC-SPG (opp.)	10/02/2010 - 29/07/2010 (5 mesi, 19 giorni)	CRC-SPG (opp.)	UMP (magg.)
Evasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales	CRC (opp.)	17/01/2012 - 17/06/2012 (6 mesi)	UMP (magg.)	CRC (opp.)
Coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques	Ecol (opp.)	08/02/2012 - 11/07/2012 (5 mesi, 3 giorni)	UMP (magg.)	Ecol (opp.)

PRESIDENZA HOLLANDE (15 MAGGIO 2012-14 MAGGIO 2017)				
ASSEMBLEA NAZIONALE – XIV LEGISLATURA (20 GIUGNO 2012-19 GIUGNO 2017)				
Nome	Iniziativa	Durata	Colore del presidente	Colore del <i>rapporteur</i>
Fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et surveillance des mouvements radicaux armés*	Ecol (magg.) ⁴⁰	05/12/2012 - 24/05/2013 (5 mesi, 19 giorni)	Ecol (magg.)	SRC (magg.)
Situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et sur les conditions de leur sauvegarde et de leur développement*	GDR (opp.)	23/01/2013 - 10/07/2013 (5 mesi, 17 giorni)	SRC (magg.)	GDR (opp.)

⁴⁰ In questo caso, il gruppo ecologista ha fatto ricorso al *droit de tirage* in quanto *groupe minoritaire* (per quanto all'epoca parte della maggioranza governativa).

Eventuels dysfonctionnements dans l'action du gouvernement et des services de l'état, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du gouvernement	UDI (opp.)	24/04/2013 - 08/10/2013 (5 mesi, 14 giorni)	UDI (opp.)	SRC (magg.)
Conditions de la privatisation de la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM)*	RRDP (magg.)	12/06/2013 - 11/12/2013 (5 mesi, 29 giorni)	SRC (magg.)	RRDP (magg.)
Causes du projet de fermeture de l'usine Goodyear d'Amiens-Nord et ses conséquences économiques, sociales et environnementales et les enseignements liés au caractère représentatif qu'on peut tirer de ce cas*	SRC (magg.)	26/06/2013 - 11/12/2013 (5 mesi, 15 giorni)	UMP (opp.)	SRC (magg.)
Coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, la durée d'exploitation des réacteurs et divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire, dans le périmètre du mix électrique français et européen, ainsi que les conséquences de la fermeture et du démantèlement de réacteurs nucléaires, notamment de la centrale de Fessenheim*	Ecol (magg.)	11/12/2013 - 05/06/2014 (5 mesi, 24 giorni)	SRC (magg.)	Ecol (magg.)
Exil des forces vives de France*	UMP (opp.)	09/04/2014 - 08/10/2014 (5 mesi, 29 giorni)	UMP (opp.)	SRC (magg.)

Difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, proposer des réponses concrètes et d’avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social*	GDR (opp.)	29/05/2014 - 20/11/2014 (5 mesi, 21 giorni)	GDR (opp.)	SRC (magg.)
Impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail†	UDI (opp.)	11/06/2014 - 09/12/2014 (5 mesi, 28 giorni)	UDI (opp.)	SRC (magg.)
Tarifs de l’électricité	SRC (magg.)	10/09/2014 - 04/03/2015 (5 mesi, 24 giorni)	UMP (opp.)	SRC (magg.)
Établir un état des lieux et faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l’ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens	Ecol (magg.)	03/12/2014 - 21/05/2015 (5 mesi, 18 giorni)	Ecol (magg.)	SRC (magg.)
Surveillance des filières et des individus djihadistes	UMP (opp.)	03/12/2014 - 02/06/2015 (5 mesi, 29 giorni)	UMP (opp.)	SRC (magg.)
Conséquences sur l’investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l’État aux communes et aux EPCI†	GDR (opp.)	23/06/2015 - 23/12/2015 (6 mesi)	SRC (magg.)	GDR (opp.)

Moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015	LR ⁴¹ (opp.)	20/01/2016 - 12/07/2016 (5 mesi, 22 giorni)	LR (opp.)	SRC, poi SER ⁴² (magg.)
Conditions d'abat-tage des animaux de boucherie dans les abattoirs français*	RRDP (magg.)	22/03/2016 - 20/09/2016 (5 mesi, 28 giorni)	RRDP (magg.)	SER (magg.)
Fibromyalgie	GDR (opp.)	10/05/2016 - 12/10/2016 (5 mesi, 2 giorni)	SER (magg.)	GDR (opp.)
Conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente	SER (magg.)	13/06/2016 - 08/12/2016 (5 mesi, 25 giorni)	LR (opp.)	SER (magg.)
SENATO SESSIONI OTTOBRE 2012-GIUGNO 2017				
Influence des mou-vements à caractère sectaire dans le domaine de la santé	RDSE (tras-versale)	05/09/2012 - 03/04/2013 (6 mesi, 28 giorni)	UMP (opp.)	RDSE (magg.) ⁴³
Efficacité de la lutte contre le dopage*	Soc (magg.)	20/02/2013 - 17/07/2013 (4 mesi, 27 giorni)	UMP (opp.)	Soc (magg.)
Rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fis-cales et équilibres économiques ainsi que efficacité du dispositif législatif, juridique et admini-stratif destiné à la combattre	CRC (opp.)	17/04/2013 - 17/10/2013 (6 mesi)	UMP (opp.)	CRC (opp.)
Modalités du mon-tage juridique et environ-nement du contrat retenu in fine pour la mise en oeuvre de l'écotaxe poids lourds	Soc (magg.)	27/11/2013 - 21/05/2014 (5 mesi, 24 giorni)	UMP (opp.)	Soc (magg.)

Organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe	UDI-UC (opp.)	09/10/2014 - 01/04/2015 (5 mesi, 22 giorni)	UDI-UC (opp.)/ UMP (opp.) ⁴⁴	Soc (magg.)
Réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays [†]	CRC (opp.)	10/12/2014 - 10/06/2015 (6 mesi)	UMP, poi LR (opp.) ⁴⁵	CRC (opp.)
Fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession	UMP, poi LR (opp.)	22/01/2015 - 01/07/2015 (5 mesi, 9 giorni)	RDSE (magg.) ⁴⁶	UMP, poi LR (opp.)
Coût économique et financier de la pollution de l'air	Ecol (magg.)	11/02/2015 - 08/07/2015 (4 mesi, 27 giorni)	UMP, poi LR (opp.)	Ecol (magg.)
Bilan et contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes	RDSE (transversale)	08/04/2015 - 28/10/2015 (6 mesi, 20 giorni)	UMP, poi LR (opp.)	RDSE (magg.) ⁴⁷
Chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne, et l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage	LR (opp.)	25/04/2016 - 04/10/2016 (5 mesi, 9 giorni)	S&R (magg.) ⁴⁸	LR (opp.)
Frontières européennes, contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et avenir de l'espace Schengen	LR (opp.)	16/11/2016 - 29/03/2017 (4 mesi, 13 giorni)	RDSE (magg.) ⁴⁹	LR (opp.)

Réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi	Ecol (magg.)	16/11/2016 - 25/04/2017 (5 mesi, 9 giorni)	UDI-UC (opp.)	Ecol (magg.)
---	--------------	---	---------------	--------------

⁴¹ Il 2 giugno 2015, il gruppo Union pour un mouvement populaire muta la denominazione in “Les Républicains”.

⁴² Il 24 maggio 2016, il Groupe socialiste, républicain et citoyen muta la denominazione in “Groupe socialiste, écologiste et républicain”.

⁴³ Il Rassemblement démocratique et social européen si presenta come gruppo trasversale alle logiche maggioranza-opposizione, accogliendo membri accomunati dal richiamo a valori comuni, ma appartenenti a partiti diversi; esso, pertanto, è indicato come “trasversale” quando la commissione sia stata istituita col ricorso al *droit de tirage* spettante al gruppo nel complesso. Presidenti di commissione e *rapporteurs* espressi dal gruppo sono invece indicati come appartenenti alla maggioranza o all'opposizione in base all'effettiva affiliazione partitica. In questo caso, l'appartenenza del *rappporteur* al Parti radical de gauche ne consiglia la collocazione descrittiva all'interno della maggioranza presidenziale.

⁴⁴ Caso di co-presidenza.

⁴⁵ Analogamente a quanto accaduto in Assemblea Nazionale, il 2 giugno 2015, il gruppo Union pour un mouvement populaire muta la denominazione in “Les Républicains”.

⁴⁶ Anche in questo caso, l'appartenenza della presidente di commissione al Parti radical de gauche ne consiglia la classificazione descrittiva all'interno della maggioranza presidenziale.

⁴⁷ Membro del Parti radical de gauche.

⁴⁸ Analogamente a quanto accaduto in Assemblea Nazionale, il 10 giugno 2015 il gruppo Socialistes et apparentés assume la denominazione “Socialiste et républicain”.

⁴⁹ Membro del Parti radical de gauche.

LA DISPOSIZIONE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA DI CUI ALL'ART. 15, L. 28 DICEMBRE 2015, N. 221

Umberto Lattanzi

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo su cui opera la disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 15. 2. Limiti costituzionali all'interpretazione autentica. 3. Valutazioni circa la legittimità della disposizione *de qua*.

1. L'art. 15 della legge in esame dispone l'interpretazione autentica dell'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28. Questo era stato adottato dal Governo sulla base della delega contenuta nella l. 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009): la delega era volta al recepimento della direttiva 2009/28/CE¹. Questa traduce gli obiettivi programmatici di riduzione di emissione di gas serra in misure normative: in particolare, la direttiva mira ad istituire un quadro comune per la promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, fissando per ciascuno Stato Membro una quota di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili da raggiungere entro il 2020². Al fine di raggiungere gli obiettivi fissati, il d.lgs 28/2011 dispone, *inter alia*, il riordino dei sistemi di incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e, in particolare, il passaggio dal sistema dei certificati verdi a un nuovo sistema basato su aste al ribasso³. In questo contesto, l'art. 25 d.lgs. 28/2011 regola il periodo transitorio tra il vecchio sistema e quello nuovo e, per quanto qui interessa, dispone l'applicazione dei vecchi criteri agli impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio tra il 3 marzo 2011 (data di entrata in vigore del d.lgs. 28/2011) e il 31 dicembre 2012 (data a decorrere dalla quale si applicano i nuovi criteri).

Su questo quadro normativo opera l'art. 15 l. 221/2015, in base al quale "la disposizione di cui all'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, per gli impianti di cui all'articolo 3, comma 4-*bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, si interpreta nel senso che, ai fini della verifica circa il possesso del requisito temporale ivi indicato, ovvero l'entrata in esercizio entro il 31 dicembre 2012, non soltanto deve essere avvenuta l'entrata in esercizio commerciale dell'energia elettrica ma anche l'entrata in esercizio commerciale dell'energia termica".

¹ V. dossier a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati n. 271/1 XVI legislatura, reperibile al link <http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/AP0169AS1.html>.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

Quanto agli impianti di cui all'articolo 3, comma 4-*bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, questi sono gli impianti, connessi ad ambienti agricoli, "di cui all'articolo 2, comma 3, lettera a), del decreto del Ministro delle attività produttive 24 ottobre 2005, n. 19805, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2005". Questi sono impianti di cogenerazione abbinati al teleriscaldamento: "sistemi integrati, costituiti dalle sezioni di un impianto di produzione combinata di energia elettrica e calore che rispettano i criteri definiti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi dell'articolo 2, comma 8, del decreto legislativo n. 79/99, e da una rete di teleriscaldamento per la distribuzione del calore, generato dall'impianto di cogenerazione medesimo, a una pluralità di edifici o ambienti per impieghi connessi prevalentemente con gli usi igienico-sanitari e la climatizzazione, il riscaldamento, il raffrescamento, il condizionamento di ambienti a destinazione residenziale, commerciale, industriale e agricola, ad esclusione, nel caso di ambienti a destinazione industriale, degli impieghi in apparecchiature e macchine a servizio di processi industriali". Semplificando, forse troppo, la definizione, trattasi di impianti capaci di produrre sia energia elettrica, sia calore connessi a una rete di riscaldamento e a edifici e ambienti di varia destinazione. Di questi impianti, il d.l. 78/2009, cui fa riferimento la disposizione di interpretazione, prende in considerazione solamente quelli connessi a ambienti o edifici a destinazione agricola.

Un primo rilievo pare doversi fare, nonostante questo esuli dai problemi dell'interpretazione autentica che qui si vogliono affrontare, in relazione al ricorso, eccessivamente indulgente, da parte del legislatore alla tecnica del rinvio normativo: in un'ottica di chiarezza e fruibilità del testo normativo, anche quando fosse stato escluso di descrivere già nella disposizione di interpretazione autentica, senza ricorrere a rinvii, gli impianti cui la disposizione si riferisce, si sarebbe senz'altro potuto evitare il richiamo all'articolo 3, comma 4-*bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, rinviando direttamente al Decreto Ministeriale poco sopra riportato, allegando poi la limitazione ai soli ambienti agricoli; peraltro, di grande aiuto nella lettura sarebbe stata una pur sommaria indicazione, già nella disposizione di interpretazione autentica, circa la qualità di detti impianti.

2. Dal momento che ci si propone di analizzare l'art. 15 della legge in parola sotto il profilo della qualità della legislazione, non si può eludere il tema dei limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di disposizioni di interpretazione autentica.

Come si vedrà, il problema principale quanto alle norme di interpretazione è la loro efficacia retroattiva⁴: il principio della separazione dei poteri (di porre la

⁴ Quella inerente l'efficacia retroattiva delle leggi di interpretazione autentica è una questione che, per complessità del tema e ampiezza del dibattito in dottrina, non può essere oggetto di questo lavoro: qui, più limitatamente, si vuole, preso atto che, nella prassi, è pacifico ricondurre effetti retroattivi alle leggi di interpretazione autentica, fornire un quadro dei limiti posti al legislatore quanto all'approvazione di tali leggi, onde poi applicarli alla disposizione in esame, limitandoci in questa sede a rimandare, in merito al dibattito cui si accennava, a G. ZAGREBELSKY, *Manuale di*

legge in capo al legislativo e di interpretarla e applicarla in capo al giudiziario) non preclude – in astratto – al primo di imporre al potere giudiziario l'adozione di una determinata interpretazione di una disposizione previgente⁵. Trattasi, infatti, di interpretazione in astratto, efficace *erga omnes*, e non già di interpretazione in concreto, efficace *inter partes*, nella quale sola consiste la funzione giurisdizionale, preclusa al legislatore ad opera dell'art. 102 Cost⁶. Diverse considerazioni sono da farsi in riferimento ai casi in cui l'intervento legislativo sia volto ad interferire con concreti processi in corso e non a perseguire l'interesse istituzionale alla risoluzione in astratto dei dubbi interpretativi: si tratterebbe, in questo caso di una legge incostituzionale, la quale, deviando dai propri fini, lederebbe il principio di uguaglianza dei cittadini (art. 3 Cost.), inteso come divieto di trattamenti normativi mossi da una ragione individuale e concreta, e il principio di autonomia della funzione giurisdizionale (artt. 101, 102 Cost.)⁷.

diritto costituzionale, vol. I, Torino, Utet, 1987, p. 92; F. SATTA, *Irretroattività della legge*, in «Enc. giur.», Roma, Treccani, 1989, vol. XVII par. 6, il quale, riferendosi all'efficacia retroattiva delle leggi di interpretazione autentica, sostiene che questa sia nata da un "equivoco"; R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, in «Trattato Cicu-Messineo», Milano, Giuffrè, 2011, pp. 82, ss.; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 209, ss.; ID., *Le leggi interpretative a corte: vademecum per giudici a quibus*, in «Giur. costit.», 2008, II, 2748, ss.: secondo l'Autore, dal momento che la natura interpretativa non implica necessariamente l'efficacia retroattiva, questa può essere propria della legge solo se espressamente previsto; l'efficacia retroattiva, riconosciuta nella generalità dei casi alle leggi interpretative, si fonderebbe quindi su una consuetudine *contra legem*. Basterà qui aggiungere che, ove si ritenesse precluso alle disposizioni di interpretazione autentica l'operare retroattivamente, ben difficilmente si potrebbe apprezzare una qualche efficacia della disposizione in esame, la quale, si ricorda, interpreta una norma transitoria che, alla data di entrata in vigore della disposizione in commento, aveva cessato di produrre effetti.

⁵ V. Corte Cost. 8 luglio 1957, n. 118, in «Foro it.», 1957, I, 1133, che riconosce l'ammissibilità di disposizioni interpretative sulla scorta di considerazioni secondo le quali "non diversamente dalle altre leggi, anche la legge interpretativa innova all'ordine legislativo preesistente: il *quid novi* che essa introduce in tale ordine consiste nell'attribuire a certe norme anteriori un significato obbligatorio per tutti (con conseguente esclusione di ogni altra possibile interpretazione). Altra è la funzione del potere giudiziario: la quale consiste nella adozione di decisioni vincolate all'ordinamento normativo". Nella stessa sentenza è peraltro affermato che "(non) è esatto che la vigente Costituzione escluda la possibilità di leggi interpretative, e in quanto tali retroattive. Manca nella Carta costituzionale qualsiasi limitazione di ordine generale al riguardo. Si tratta, del resto, di un istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico". Sul punto v. A. GIARDINO CARLI, *Il legislatore interprete*, Milano, 1997, pp. 97-104, la quale riassume la tesi fatta propria dalla Corte: "il legislatore, anche quando si atteggia ad interprete, lo è soltanto di nome, in quanto pone in essere un'attività sostanzialmente normativa; sicché, operando nel campo delle fonti, esso non si sovrapporrebbe al giudice cui spetta il diverso compito di applicare il materiale normativo così prodotto", tesi ripresa, *ex pluribus*, da Corte Cost. 14 luglio 2015, n. 150, in «Foro it.», 2015, I, 2999; 11 maggio 2010, n. 209, in «Foro it.», 2011, I, 375 e 23 maggio 2008, n. 170, in «Giur. costit.», 2008, 2057; 26 giugno 2007, n. 234, in «Foro it.», 2007, I, 3004.

⁶ V. R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in «Trattato Cicu-Messineo», Milano, Giuffrè, 2004, pp. 95, s.; v. anche A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in «Enc. giur.», Roma, Treccani, XXIII, 1990, p. 6.

⁷ V. Corte Cost. 26 gennaio 1994, n. 6, in «Giur. costit.», 1994, p. 54; 22 dicembre 1992, n. 480, in «Giur. costit.», 1992, p. 4351; 26 gennaio 1988, n. 91, in «Foro it.», I, 3153. G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 94; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 401, ss., cui si rimanda per una più approfondita analisi e relativi riferimenti, sostiene la possibilità e, anzi, l'opportunità di far valere tale vizio non già in sede di ricorso incidentale, ma in quella del ricorso per conflitto di attribuzioni tra potere legislativo e giudiziario.

Passando ora ai limiti posti al legislatore quanto agli interventi di interpretazione autentica, è d'uopo osservare, in via preliminare, come nella giurisprudenza costituzionale si sia verificata un'evoluzione quanto al rilievo attribuito alla natura delle leggi di interpretazione autentica: ci si riferisce all'abbandono dell'impostazione secondo la quale sarebbe da riconoscersi “carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili”⁸, con la conseguenza che, negli altri casi – vale a dire ove la norma interpretatrice si fosse dimostrata essere tale solo di nome, ma in effetti innovativa –, sarebbe caduta “con la qualifica arbitrariamente attribuita la conseguente efficacia retroattiva, e pertanto la nuova disciplina [...] (sarebbe stata) applicabile secondo la disciplina generale della legge nel tempo”⁹.

La natura interpretativa, è il caso di ricordarlo, viene riconosciuta alle leggi che intervengano in situazioni di incertezza normativa, ovvero di anfibologie giurisprudenziali, ovvero ancora nei casi nei quali il legislatore si limiti a selezionare uno dei possibili significati ricavabili dalla disposizione interpretata, ovvero, infine, qualora questi intervenga al fine di contrastare un orientamento giurisprudenziale indesiderato, purché l'interpretazione per tale via imposta rinvenisse il proprio fondamento nella cornice della norma interpretata¹⁰: più in astratto, è necessario, affinché si possa ritenere realmente dichiarativa una disposizione, che questa, oltre ad imporre una tra le possibili interpretazioni della disposizione interpretata, non sia idonea ad esprimere autonomamente una norma applicabile a casi concreti, essendo necessario, invece, a tal fine, che la disposizione interpretatrice si saldi a quella interpretata, con la conseguenza che solo dalla sintesi di entrambe sia ricavabile una norma applicabile¹¹.

La Corte abbracciava dunque la teoria c.d. dichiarativa, secondo la quale il legislatore, nel dettare norme di interpretazione autentica, altro non fa se non esplicitare un significato già presente nel disposto interpretato, con la conseguenza che si dovrebbe parlare più correttamente di efficacia retrospettiva anziché di efficacia retroattiva: poiché la disposizione interpretatrice non fa altro che esplicitare un contenuto già presente nella disposizione interpretata, è a quest'ultima che va ricondotto ogni effetto, risultando soltanto apparente l'operare a ritroso nel tempo della disposizione interpretatrice¹².

⁸ Corte Cost. 4 aprile 1990, n. 155, in «Foro it.», 1990, I, 3071 ss., con nota di R. TARCHI, il quale considera la decisione un “punto d'arrivo della giurisprudenza costituzionale in ordine alla configurazione dell'istituto dell'interpretazione autentica da parte del legislatore”. V. anche Corte Cost. 10 dicembre 1981, n. 187, in «Foro it.», 1982, I, 650, secondo la quale “non può, però, dirsi che faccia egualmente buon uso della sua potestà il legislatore che si sostituisca al potere cui è riservato il compito istituzionale di interpretare la legge, [...] quando non ricorrano quei casi in cui la legge anteriore riveli gravi ed insuperabili anfibologie o abbia dato luogo a contrastanti applicazioni, specie in sede giurisprudenziale”.

⁹ Corte Cost. 4 aprile 1990, n. 155, cit.

¹⁰ V., *ex plurimis*, Corte Cost. 26 settembre 2014, n. 227, in «Giur. costit.», 2014, 3709; Corte Cost. 21 ottobre 2010, n. 271, «Giur. costit.», 2011, 3517; Corte Cost. 11 giugno 2010, n. 209, in «Giur. costit.», 2010, 2417.

¹¹ V. F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, Padova, CEDAM, 2012, pp. 337, ss.; R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, in «Trattato Cicu-Messineo», Milano, Giuffrè, 2011, p. 84, ss.

¹² V. F. GUELLA, *Retroattività delle prescrizioni normative sull'interpretazione: interpretazione autentica e disposizioni definitive in prospettiva comparata*, in «Diritto pubblico comparato e europeo», 2010, 3, p. 1321; A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a corte*, cit., p. 2750.

È opportuno rilevare come di questa impostazione, ad oggi – come si vedrà a breve – superata nella giurisprudenza costituzionale, rimanga traccia nelle regole parlamentari inerenti il *drafting* legislativo¹³, le quali richiedono al legislatore di qualificare come disposizioni di interpretazione autentica solo quelle realmente tali.

Contro questa impostazione parte della dottrina aveva sostenuto l'assimilazione delle disposizioni di interpretazione autentica a quelle ad efficacia retroattiva, con il conseguente adombramento della netta distinzione tra disposizioni realmente di interpretazione autentica e quelle solo nominalmente tali, tanto che si era ormai arrivati a sostenere come l'interpretazione autentica non fosse che uno strumento nelle mani del legislatore per incidere retroattivamente sull'ordinamento: le disposizioni interpretative sarebbero, dunque, atte, in riferimento a una data disposizione previgente, non già a palesarne in significato, ma a imporne una, pur plausibile, determinata interpretazione¹⁴. L'interpretazione autentica, seguendo questa impostazione, non si verrebbe più a configurare come un atto conoscitivo-dichiarativo ma volitivo-innovativo.

Sulla scorta di analoghe considerazioni, la Corte giunse ad affermare che "l'effettivo problema da affrontare nella presente fattispecie non è quello relativo alla natura di tali leggi, ma investe sostanzialmente i limiti che esse incontrano quanto alla loro portata retroattiva"¹⁵: la valutazione circa la legittimità costituzionale delle disposizioni di interpretazione autentica cessava dunque di essere un giudizio volto ad accertare la loro effettiva portata interpretativa per focalizzarsi sul rispetto o meno dei limiti posti al legislatore nel dettare disposizioni retroattive.

A questo riguardo, è opportuno segnalare un limite "preliminare", costituito, secondo costante giurisprudenza costituzionale¹⁶, dalla considerazione secondo la quale il divieto di retroattività della legge, pur non essendo stato elevato a dignità costituzionale (se non in caso di legge penale sfavorevole *ex art.* 25 Cost.), è comunque un "fondamentale valore di civiltà giuridica" e un "principio generale dell'ordinamento"¹⁷, a ciò conseguendo che l'intervento retroattivo del legislatore deve essere motivato dall'esigenza di tutelare "principi, diritti e beni di rilievo costituzionale"¹⁸, ovvero, recependo la giurisprudenza della Corte EDU, deve corrispondere a "motivi imperativi di interesse generale"¹⁹.

¹³ V. art. 3, lett. l) della *Circolare del 21 marzo 2001 del Presidente del Senato sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*. La diversità di soluzioni adottate si spiega facilmente considerando che il giudizio di costituzionalità è atto a cassare disposizioni costituzionalmente illegittime, mentre le regole del *drafting*, una cui violazione ha effetti ben diversi non inficiando la validità dell'atto normativo, sono tese a garantire qualità e fruibilità del testo normativo. V. anche, A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a corte*, cit., p. 2750.

¹⁴ Per un'attenta ricostruzione del dibattito dottrinale, v. R. TARCHI, *op. cit.*, coll. 3074-3075.

¹⁵ Corte Cost. 22 novembre 2000, n. 525, in «Foro it.», 2000, I, 3397 con nota di N. ANNECCHINO.

¹⁶ V., *ex plurimis*, con formulazioni identiche, Corte Cost. 4 giugno 2014, n. 156, in «Foro it.», 2014, I, 2005; Corte Cost. 5 aprile 2012, n. 78, in «Corriere giur.», 2013, p. 19, con nota di V. PANDOLFINI; Corte Cost. 4 novembre 1999, n. 416, in «Foro it.», 2000, I, 2456 con nota di P. PASSAGLIA.

¹⁷ V. F. SATTÀ, *Irretroattività degli atti normativi*, cit., p. 1, secondo il quale l'art. 11 delle preleggi "recepisce la diffusissima esigenza che la legge non sia ordinariamente retroattiva; ovvero, che lo sia, solo se, derogando, come ogni legge può, all'art. 11, esplicitamente si attribuisca questo carattere". Sulla natura "materialmente costituzionale" dell'art. 11 v. A. PUGIOTTO, *La retroattività presa sul serio*, in «Quad. cost.», 2017, 2, 455, s.

¹⁸ Così Corte Cost. 26 gennaio 2012, n. 15, in «Foro it.», 2012, I, 660.

¹⁹ Si noti come le valutazioni delle due Corti (EDU e Costituzionale) divergono quanto all'individuazione delle circostanze giustificatrici l'intervento interpretativo, annettendo la prima maggior rilievo alle circostanze del caso concreto e preferendo, invece, la seconda un'argomentazione che

Si ritiene soddisfatto questo requisito “di giustificazione”, e in merito a questa considerazione torna ad avere rilievo la distinzione tra disposizioni di interpretazione autentica e disposizioni innovative ad efficacia retroattiva, nel caso in cui la disposizione di interpretazione autentica si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario: in tali eventualità i principi di rilievo costituzionale tutelati, mediante il chiarimento di situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo, ovvero mediante la soluzione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, ovvero ancora mediante il ripristino del significato originariamente voluto dal legislatore, sono la certezza del diritto e l’uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge²⁰.

Soddisfatto detto requisito, che si è voluto caratterizzare come “preliminare”, vengono in considerazione ulteriori limiti, elaborati dalla Corte Costituzionale in relazione a norme ad efficacia retroattiva (e, quindi, anche a quelle di interpretazione autentica): negata la configurabilità di un limite di generale in ordine all’efficacia retroattiva della legge, ne sono stati elaborati di particolari²¹, quali la salvaguardia e il rispetto di norme e principi costituzionali, tra i quali quello della ragionevolezza della legge – limite posto, del resto, alla legge in generale²², quello della tutela dell’affidamento legittimamente ingenerato sulla certezza dell’ordinamento²³, quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente attribui-

tenga in maggior considerazione esigenze “di sistema”: emblematici il caso delle cc.dd. pensioni svizzere – si veda a riguardo A. VALENTINO, *Ancora sulle leggi d’interpretazione autentica: il contrasto tra Corte di Strasburgo e Corte costituzionale sulle cc.dd. “pensioni svizzere”*, in «Rivista AIC», 2013, 3, p. 19 – e quello inerente i trasferimenti del personale Ata – si veda a tal riguardo M. MASSA, *Difficoltà di dialogo. Ancora sulle divergenze tra Corte costituzionale e Corte europea in tema di leggi interpretative*, in «Giur. costit.», 2012, I, 167; v. anche S. FOÀ, *Un conflitto di interpretazione tra Corte Costituzionale e Corte Europea dei Diritti dell’Uomo. Leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale*, in «federalismi.it», 2011, 15. Così, se la Corte Costituzionale ha ritenuto soddisfatto il requisito in parola ove la legge interpretativa perseguisse “esigenze non solo di contenimento della spesa pubblica, ma anche di armonizzazione dei trattamenti pensionistici” (v. Corte Cost. 74/2008 e 228/2010), la Corte EDU ha svolto considerazioni di segno opposto (Sez. II, sentenza 7 giugno 2011, *Agrati e altri c. Italia*), ritenendo non idoneo l’interesse economico dello Stato – pur ritenuto generale – a costituire un motivo *imperativo* di interesse generale. Sulla necessità che il compito di individuare i motivi imperativi di interesse generale spetti, anche solo in parte, allo Stato contraente (e, quindi, al legislatore e alla Corte Costituzionale, ciascuno nell’esercizio delle rispettive funzioni), v. Corte Cost. 5 aprile 2012, n. 78, in «Corriere giur.», 2013, 19, con nota di V. PANDOLFINI; Corte Cost. 26 gennaio 2012, n. 15, in «Giur. costit.», 2012, 145, con nota di M. MASSA; Corte Cost. 26 novembre 2009, n. 311, in «Foro it.», 2010, I, 1073.

²⁰ V., *ex plurimus*, Corte Cost. 5 aprile 2012, n. 78, in «Corriere Giur.», 2013, 19, con nota di V. PANDOLFINI; Corte Cost. 21 ottobre 2011, n. 271, in «Giur. costit.», 2011, 3517; Corte Cost. 30 settembre 2011, n. 257, in «Foro it.», 2012, I, 660; Corte Cost. 11 maggio 2010, n. 209, in «Foro it.», 2011, I, 375.

²¹ V. A. PUGIOTTO, *La retroattività presa sul serio*, in «Quad. cost.», 2017, 2, 461, ss.

²² V., *ex plurimis*, Corte Cost. 20 maggio 2008, n. 162, in «Giur. costit.», 2008, p. 1951; Corte Cost. 28 marzo 2008, n. 74, in «Giur. costit.», 2008, 966; Corte Cost. 26 gennaio 2007, in «Giur. costit.», 2007, 78, con nota di A. MASARACCHIA; Corte Cost. 3 novembre 2005, n. 409, in «Giur. costit.», 2006, 2543, con nota di G. MATUCCI; Corte Cost. 23 luglio 2002, n. 374, in «Lavoro giur.», 2002, 1056, con nota di A. MORRONE; Corte Cost. 22 novembre 2000, n. 525, cit.

²³ V., *ex plurimis*, per la giurisprudenza della Corte Cost. 27 giugno 2012, n. 166, in «Foro it.», 2012, I, 2229; Corte Cost. 5 gennaio 2011, n. 1, in «Giur. costit.», 2011, 1, con nota di P. CARNEVALE;

te al potere giudiziario²⁴, l'intangibilità del giudicato²⁵ e del principio della parità delle parti processuali, di cui agli artt. 111 Cost e 6 CEDU²⁶.

3. Operata una, pur veloce, ricognizione dei parametri alla stregua dei quali valutare legittimità e qualità di disposizioni di interpretazione autentica, si intende ora applicarli alla norma in esame, l'art. 15 l. 28 dicembre 2015, n. 221.

Ci si propone, in primo luogo, di interrogarsi circa la natura (realmente interpretativa ovvero innovativa con efficacia retroattiva) della norma *de qua*, per poi analizzare la sua compatibilità con i requisiti posti dalla Corte: si vuole, cioè, indagare la giustificazione della sua introduzione e la sua compatibilità con i principi di affidamento, ragionevolezza, rispetto delle prerogative del potere giudiziario e del principio della parità delle armi processuali.

Sembrebbe, a un primo esame, doversi riconoscere la plausibilità dell'interpretazione imposta dal legislatore in quanto compatibile con il dato testuale della disposizione interpretata: non sembra difficile immaginare che possano sorgere dubbi circa quando un impianto capace di produrre sia energia elettrica, sia calore, entri in esercizio. Ne conseguirebbe, almeno in prima battuta, l'iscrizione

Corte Costituzionale Corte Cost. 30 gennaio 2009, n. 24, in «Foro it.», 2010, I, 41: affinché detta lesione si verifichi «da un lato [...] la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve essere consolidata, dall'altro l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato» (Corte Cost. 27 giugno 2012, n. 166, in «Foro it.», 2012, I, 2229), con tale ultimo requisito riferendosi a «regolamenti irrazionali di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (Corte Cost. 26 gennaio 2007, in «Giur. costit.», 2007, 78, con nota di A. MASARACCHIA); inoltre, con specifico riferimento ai rapporti di durata, pur ravvisandosi la necessità che il legislatore presti attenzione alle situazioni su cui incide la disposizione retroattiva, non è possibile parlare, «di legittimo affidamento nella loro immutabilità» (Corte Cost. 5 gennaio 2011, n. 1, in «Giur. costit.», 2011, 1, con nota di P. CARNEVALE). Rilevante in materia anche la giurisprudenza della CGUE (i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario e devono essere rispettati anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie – v. CGUE, Grande Sezione, 26 aprile 2005, *Stichting "Goed Wonen" c. Staatssecretaris van Financiën*, Causa C-376/02, EU:C:2005:251, par. 32), la quale ammette leggi con efficacia retroattiva «qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato. [...] In ogni caso un soggetto passivo non può basare il suo affidamento sull'assenza totale di modifiche legislative, ma può solamente mettere in discussione le modalità di applicazione di tali modifiche» (CGUE, sez. V, 29 aprile 2004, *Gemeente Leusden e Holin Groep BV cs c. Staatssecretaris van Financiën*, cause riunite C-487/01 e C-7/02, EU:C:2004:263, §§ 59 e 81) – v., *ex multis*, CGUE, sez. III, 10 settembre 2009, *Plantanol GmbH & Co. KG c. Hauptzollamt Darmstadt*, causa C-201/08, EU:C:2009:539; CGUE, Grande Sezione, 26 aprile 2005, *Stichting "Goed Wonen" c. Staatssecretaris van Financiën*, Causa C-376/02, EU:C:2005:251; CGUE, sez. V, 29 aprile 2004, *Gemeente Leusden e Holin Groep BV cs c. Staatssecretaris van Financiën*, cit.

²⁴ V. *supra*, nt. 7.

²⁵ V. Corte Cost. 11 dicembre 2015, n. 260, in «Foro it.», 2016, I, 1; R. CAPONI, *Giudicato civile e leggi retroattive*, in «Foro it.», 2009, I, 996.

²⁶ In particolare, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia (v., *ex pluribus*, sentenza 14 febbraio 2012, *Arras e altri contro Italia*, in «Riv. giur. lav. e prev. soc.», 2012, II, pp. 360, ss., con nota di L. MENGHINI), fissando il «requisito dell'uguaglianza delle armi nel senso di un giusto equilibrio tra le parti», preclude al legislatore di interferire nella determinazione giudiziaria di una controversia, tranne il caso in cui ricorrano impellenti motivi di interesse generale, che la Corte Costituzionale (v. sentenza 5 gennaio 2011, n. 1 in «Foro it.», 2011, I, 691) ha individuato nella necessità di «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», al fine di «porre rimedio a una imperfezione tecnica della legge interpretata».

della disposizione in esame al novero di quelle aventi natura e efficacia realmente interpretativa. Parrebbe, pertanto, integrato il “requisito di giustificazione” dell’intervento retroattivo, stante la funzione chiarificatrice della disposizione in esame.

Un più approfondito esame, tuttavia, pare condurre a opposte conclusioni. L’art. 15, infatti, dispone l’interpretazione autentica dell’art. 25, co. 1, del d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28, limitatamente, come si è visto, agli impianti di cogenerazione e, tra questi, ai soli impianti di cogenerazione connessi ad ambienti agricoli.

Se pare idoneo, ai fini della qualificazione dell’art. 15 qui in esame come disposizione realmente interpretativa, il chiarimento circa i presupposti dell’entrata in servizio di un impianto capace di generare sia elettricità sia calore – se è necessaria la sola produzione di energia elettrica o se è necessaria anche quella di energia termica –, diverse considerazioni sono da farsi in relazione alle ipotesi in cui, rispetto alla categoria degli impianti di cogenerazione (di cui all’art. 2, co. 3, lett. a, del decreto del Ministro delle attività produttive 24 ottobre 2005), siano discriminati quelli, tra questi, connessi ad ambienti agricoli (di cui all’art. 3, co. 4-bis, d.l. 78/2009). Solo i secondi, infatti, entrerebbero in servizio con la produzione sia di energia elettrica sia termica; perché i primi entrino in servizio, invece, (così sembra potersi interpretare la disposizione dell’art. 15) basterebbe la produzione di energia elettrica.

Ne consegue che la logica che avrebbe giustificato l’intervento interpretativo (chiarire al ricorrere di quali presupposti gli impianti di cogenerazione entrino in funzione) non sembra, alla luce di quanto si è visto, essere suscettibile di un’ulteriore specificazione (quale quella costituita dal riferimento a una speciale categoria di impianti) se non al prezzo di aumentare la complessità del sistema e di introdurre elementi di incertezza nella disciplina, effetti evidentemente agli antipodi rispetto alla finalità dell’interpretazione autentica. In realtà, questa disposizione introduce, con efficacia retroattiva, un elemento di novità nella disciplina, consistente, appunto, nella differenziazione quanto al profilo dell’entrata in servizio degli impianti, come peraltro sembra suggerire il Comitato per la Legislazione²⁷, con la conseguente impossibilità di ritenere la disposizione in esame una disposizione realmente interpretativa nei termini cui sopra si è accennato.

D’altro canto, detta disparità di trattamento non sembra trovare ragioni giustificatrici: in particolare, tale discriminazione non sembra potersi giustificare, ad avviso di chi scrive, sulla base della considerazione secondo la quale l’art. 3, co. 4-bis, d.l. 78/2009, limitando l’incentivazione, relativamente ai soli impianti di cogenerazione connessi ad ambienti agricoli, alla “quota di energia termica effettivamente utilizzata”, introdurrebbe una distinzione tra gli impianti di cogenerazione idonea a legittimare una tale differenziazione della disciplina in materia di entrata in servizio. Sembra piuttosto doversi ritenere che le due norme attengano a piani differenti. La disposizione interpretatrice, infatti, ha ad oggetto l’entrata in servizio dell’impianto (determinando quindi il regime di incentivazione applicabile), l’altra (l’art. 3, co. 4-bis, d.l. 78/2009) limita l’incentivazione all’energia termica effettivamente utilizzata, senza preoccuparsi di disciplinare in alcun modo

²⁷ V. il Dossier del 26 novembre 2015, n. 102 del Comitato per la Legislazione, p. 3, che rimarca come “si segnala in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prescrive che «deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo»”.

il profilo dell'entrata in servizio dell'impianto: i due piani, seppur connessi, non paiono essere sovrapponibili. Alla non sovrapponibilità e, anzi, all'indipendenza dei due profili consegue, mi pare, che l'art. 3, co. 4-bis, d.l. 78/2009 non costituisca un fondamento sufficiente per una interpretazione speciale di una stessa norma.

Se, come si è visto, secondo un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale²⁸, l'intervento retroattivo del legislatore deve essere motivato dall'esigenza di tutelare "principi, diritti e beni di rilievo costituzionale", poiché non sembrano ravvisabili interessi di rango costituzionale tutelati dalla disposizione in esame, risulta spontanea qualche perplessità in ordine all'efficacia retroattiva di questa, con la conseguente sua applicazione ai soli impianti entrati in funzione in seguito al 28 dicembre 2015, secondo la disciplina generale della legge nel tempo (si noti tuttavia che a disposizione interpretata è una norma transitoria disciplinante gli impianti entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2012).

Fatto salvo quanto fin ora osservato e volendo – per spirito di completezza – interrogarsi circa i beni costituzionali tutelati contro le disposizioni retroattive, sembrano non potersi ipotizzare in astratto, anche alla luce dell'assenza di giudicato anche relativamente all'art. 15 l. 221/2015, violazioni di disposizioni costituzionali, così come non pare ravvisabile la lesione del principio di parità delle armi processuali e di non ingerenza nella sfera di competenze riservate al potere giudiziario (l'impossibilità di una lesione di detti principi è da ricondursi alla non esistenza di giudicato o giudizi pendenti nella materia disciplinata dalla disposizione interpretata alla data di entrata in vigore della disposizione *de qua*).

Merita un maggiore approfondimento la verifica di eventuali lesione del principio di tutela dell'affidamento. Posto che nessuno sembra, ad oggi, lamentarne una lesione ad opera della disposizione *de qua*, è da rilevarsi che quello degli incentivi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è un settore del quale il Consiglio di Stato ha predicato²⁹, citando la sentenza della Corte di Giustizia Causa C.291/08, *Plantanol*, l'"instabilità ben nota", derivandone la considerazione che un operatore prudente e accorto assai difficilmente può ingenerare legittimamente un affidamento sulla stabilità del quadro normativo di riferimento. Peraltro, la considerazione che gli impianti esclusi ad opera della norma interpretativa *de qua* dal regime dell'art. 25 d.lgs. 28/2011 (che ricordiamo è una norma transitoria), anziché non venire in alcun modo sovvenzionati, rientrano nel nuovo regime di incentivi rende assai difficile, alla luce dell'instabilità del settore, configurare – in astratto – un pregiudizio conseguente alla lesione dell'affidamento, anche quando si riconoscesse l'esistenza di questo.

Infine, la disparità di disciplina quanto all'entrata in servizio degli impianti, introdotta dalla disposizione interpretatrice, tra gli impianti di cogenerazione in generale e gli impianti di cogenerazione connessi ad ambienti agricoli e, soprattutto, l'assenza di una sua apprezzabile giustificazione (in proposito rimando a quando sopra osservato) sembrano giustificare qualche perplessità quanto alla ragionevolezza della norma interpretatrice nella misura in cui questa instaura regimi diversi applicati ad analoghe situazioni.

²⁸ V. *supra*, ntt. 15 e 16.

²⁹ V. Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2015, n. 1043, in *Banca Dati DeJure*; v. anche Corte Cost. 24 gennaio 2017, n. 16 in «Rep. foro it.», 2017, Diritto in genere [2180], n. 43.

SEZIONE III
IL PARLAMENTO E LA QUALITÀ “FORMALE”
E “SOSTANZIALE” DELLA LEGGE

LA LEGGE, I GIOCHI, LA NOTTE: SPIGOLANDO TRA FLUSSI E *STOCK* DELLA LEGISLAZIONE NELL'ITALIA REPUBBLICANA

Valerio Di Porto

Nell'Italia repubblicana, nei 69 anni trascorsi dall'8 maggio 1948 (inizio della I legislatura) al 30 aprile 2017, sono state approvate, in tutto, 16.261 leggi: in media, 235 leggi all'anno, praticamente una legge al giorno, considerando i soli giorni lavorativi. Il ritmo di approvazione delle leggi è andato però calando nel corso del tempo, tanto che si possono distinguere abbastanza nettamente quattro fasi:

- le prime sei legislature, nelle quali si approvano costantemente (con la sola eccezione della V legislatura) oltre 20 leggi al mese (nelle prime tre legislature si superano le 30 leggi mensili);
- le legislature dalla VII alla X, in cui i flussi della legislazione rallentano ma si mantengono sopra le 15 leggi mensili;
- la legislatura della transizione (l'XI) e le prime tre legislature del maggioritario, fino alla riforma del sistema elettorale (XII, XIII e XIV), nelle quali i flussi della legislazione segnano un'ulteriore rallentamento, ma la media mensile si mantiene tra le 10 e le 15 leggi;
- le legislature del maggioritario elette con il sistema di cui alla legge n. 270 del 2005, ove la media mensile non supera le 7 leggi.

La tabella 1 dà conto di questa evoluzione.

Le cause di questo processo, ben scandito e inesorabile, sono numerose ed eterogenee ma univocamente dirette da un lato ad una limitazione del dominio della legge e dall'altro a rendere molto più complesse e interconnesse le scelte legislative.

Il Parlamento può sfornare 30 e più leggi al mese quando le Commissioni lavorano a pieno regime in sede legislativa/deliberante, le politiche di settore si decidono sull'asse Ministro/Commissione, le politiche pubbliche si esauriscono sostanzialmente nella dialettica Governo-Parlamento, la cinghia di trasmissione tra partiti politici e gruppi parlamentari non è usurata e la variabile tempo incide relativamente e cioè quando la collegialità del Governo è molto embrionale, il presidente del Consiglio è un *primus inter pares*, l'Europa è ancora lontana dallo strutturarsi, le Regioni non sono state ancora istituite, le organizzazioni internazionali incidono di meno, il primato della politica (e delle ideologie) è discusso ma non logorato o dissolto, l'economia marcia e la spesa pubblica non costituisce una preoccupazione. Il risultato è tante leggi (di spesa), per lo più di piccole dimensioni e a carattere settoriale.

Al mutare di tutti questi fattori diminuisce e si concentra la produzione legislativa e allora: le Commissioni hanno sempre meno leggi sulle quali lavorare in

Tabella 1.			
Legislatura	Durata	Leggi approvate	Media mensile
I	61,5 mesi (dall'8 maggio 1948 al 24 giugno 1953)	2.317	37,65
II	59,5 mesi (dal 25 giugno 1953 all'11 giugno 1958)	1.897	31,86
III	59 mesi (dal 12 giugno 1958 al 15 maggio 1963)	1.796	30,38
IV	60,5 mesi (dal 16 maggio 1963 al 4 giugno 1968)	1.768	29,17
V	47,5 mesi (dal 5 giugno 1968 al 24 maggio 1972)	841	17,66
VI	49,5 mesi (dal 25 maggio 1972 al 4 luglio 1976)	1.128	22,78
VII	35,5 mesi (dal 5 luglio 1976 al 19 giugno 1979)	666	18,76
VIII	48,5 mesi (dal 20 giugno 1979 all'11 luglio 1983)	963	19,85
IX	47,5 mesi (dal 12 luglio 1983 al 1° luglio 1987)	799	16,80
X	57, 5 mesi (dal 2 luglio 1987 al 22 aprile 1992)	1.076	18,65
XI	23,5 mesi (dal 23 aprile 1992 al 14 aprile 1994)	314	13,25
XII	24,5 mesi (dal 15 aprile 1994 all'8 maggio 1996)	295	11,94
XIII	60,5 mesi (dal 9 maggio 1996 al 29 maggio 2001)	906	14,93
XIV	59 mesi (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006)	686	11,64
XV	24 mesi (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008)	112	5
XVI	58,5 mesi (dal 29 aprile 2008 al 14 marzo 2013)	391	6,68
XVII	49,5 mesi (dal 15 marzo 2013 al 30 aprile 2017)	306	6,18
Totale	827,7 mesi (dall'8 maggio 1948 al 30 aprile 2017)	16.261	19,64

sede legislativa/deliberante¹; le politiche pubbliche esplodono a livello europeo e internazionale e si interconnettono sempre di più; diventa sempre più necessario uno sguardo trasversale, aumenta la collegialità del Governo e si accresce il ruolo del presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze (anche in implicita competizione tra loro), soprattutto a seguito della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni. La scomparsa dei confini (tra le diverse politiche e tra gli Stati e le loro istituzioni) e delle ideologie (e quindi del primato della politica) implica che Parlamento e Governo se la devono vedere non solo e non tanto tra di loro, quanto con un contesto di crescente complessità (organismi internazionali, istituzioni europee, Regioni e sistema delle autonomie locali, parti sociali, mercati), in una fase storica in cui la spesa pubblica si è talmente espansa che deve essere tenuta sotto controllo e in cui si affacciano incessantemente nuove questioni, legate, in particolare, ai temi dello sviluppo tecnologico e della bioetica, dei fenomeni migratori e della sicurezza e, in più, la percezione del tempo nella vita quotidiana e con riguardo alle istituzioni cambia completamente.

¹ Diventano sempre meno le leggi sulle quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame; le leggi che devono essere necessariamente approvate dall'Assemblea sono preponderanti: leggi di conversione; leggi del ciclo di bilancio; leggi delega; leggi di ratifica; leggi europea e di delegazione europea.

Tutto questo ha evidenti conseguenze sulle politiche legislative: alle leggi settoriali si affiancano sempre di più grandi contenitori multisettoriali, magari legati da (almeno apparenti) finalità univoche: la proroga di termini e soprattutto, negli ultimi anni, la risposta alla crisi economico-finanziaria, che deve essere modulata su numerosi fronti: razionalizzazione (cioè riduzione) della spesa pubblica e rientro dal disavanzo; necessità di garantire comunque lo sviluppo economico e di aumentare l'attrattività del Paese per gli investimenti esteri (soprattutto attraverso semplificazioni, liberalizzazioni, riforme della giustizia e introduzione di forme arbitrali, di mediazione e di conciliazione); indispensabilità di politiche sociali rivolte soprattutto alle fasce di popolazione che si vanno indebolendo.

I grandi contenitori cambiano di tempo in tempo ma sono sempre le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, le leggi finanziarie (poi di stabilità e di bilancio) e i decreti-legge.

L'ossessiva invocazione di grandi riforme a fronte dell'impennarsi dello *spread* impone al legislatore di fare presto: così si giustifica l'uso del decreto-legge (che giunge al suo apogeo nel 2012) e il ricorso a decisioni illusorie o all'illusorietà delle decisioni attraverso la formulazione di evanescenti e irrealistiche proclamazioni di principio, la cui attuazione è demandata a strumenti inadeguati², cui è impossibile dare seguito.

² Mi sono già riferito nel passato al caso classico dei proclami su una generalizzata politica di semplificazione e liberalizzazione (da attuare con regolamenti di delegificazione ispirati al principio che tutto ciò che non è espressamente vietato è libero), succedutisi tra agosto 2011 e febbraio 2012, nell'impegnarsi dello *spread*, con i decreti-legge n. 138 del 2011 e n. 1 n. 5 del 2012 (sia consentito rimandare a Valerio Di Porto, "Strumenti e metodi della legislazione nell'era della velocità tra sedute fiume, notti di *drafting* e Costituzione *by night*", nel quaderno n. 23 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, Giappichelli, 2016). Scopro ora che anche in questo caso le peggiori pratiche si sono diffuse a livello regionale: la legge della Regione Campania 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015) replica il velleitario meccanismo statale, mixandolo con la versione più realistica (e in effetti funzionante) presente nella legge statale n. 124 del 2015 a proposito dell'individuazione delle diverse tipologie di procedimenti e dei regimi ad essi applicabili. Ne viene fuori l'articolo 13, il cui testo merita di essere integralmente riportato anche per l'affidamento alla Giunta regionale del potere di individuare le norme di legge da abrogare:

1. in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, fermo restando le normative regionali in materia di autorizzazioni ambientali nonché quelle attuative di obblighi comunitari o definiti dalle leggi statali, sono abrogate:
 - a. le disposizioni che subordinano l'avvio di un'attività economica e d'impresa a limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso, comunque denominati, nonché alla previa iscrizione in albi, elenchi, non giustificati da interessi generali, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario;
 - b. le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche e d'impresa non giustificati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni che impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche e d'impresa o l'ingresso di nuovi operatori economici nel mercato, alterando le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori stessi.
2. La Giunta regionale, con propria deliberazione, da adottare entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua le attività libere, le attività il cui esercizio è subordinato a previa comunicazione, le attività subordinate a segnalazione certificata di inizio attività con asseverazione o senza asseverazione e le attività per le quali permane un preventivo atto di assenso. Con la medesima deliberazione sono individuate le disposizioni di legge e di regolamento abrogate o comunque prive di efficacia ai sensi della presente legge ed è assicurato il coordinamento formale con le disposizioni vigenti.

Una piccola parentesi: la storia delle riforme che si sono succedute negli ultimi 25 anni in tanti campi dimostrerebbe forse, una volta per tutte, che ci sarebbe piuttosto bisogno di stabilità e di implementare le leggi vigenti, verificandone passo passo i risultati e apportando i necessari aggiustamenti in maniera organica e mai improvvisata.

Come un largo fiume tranquillo è decisamente meglio per irrigare di dieci corsi d’acqua torrenziali, così non servirebbero tante riforme che si succedono a brevi intervalli quanto una legislazione stabile e certa, cui si dia attuazione con costanza. Invece, anche sotto l’incalzare delle istituzioni internazionali ed europee, dei mercati e dei *mass media*, Parlamento e Governo sono sempre alle prese con processi riformatori nuovi e raramente conclusi e testati. Gli esempi sarebbero numerosi: le riforme della scuola e dell’università con i vari Ministri succedutisi nel tempo almeno dal 1992, ognuno dei quali ha voluto legare il suo nome ad una riforma; le riforme del mercato del lavoro, dal 1998 in poi.

Per non parlare delle grandi riforme costituzionali, il cui fallimento produce poi una percezione del tutto falsata di immobilismo: per usare un ossimoro è un frenetico immobilismo, una “danza immobile”, per dirla con Manuel Scorza.

La Nota di sintesi del Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, edito dalla Camera dei deputati, contiene un lungo elenco delle leggi di riforma approvate nel corso della XVII legislatura, che pure passerà alla storia per il fallimento della grande riforma costituzionale. La lista è lunga e per certi versi impressionante ma pochissimi – forse perfino tra i parlamentari – ne hanno percezione, in una legislatura percepita come delegittimata dopo la sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale e considerata definitivamente fallita dopo il *referendum* costituzionale. La riproduco, aggiornandola, integrandola e assemblando le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica e le leggi ordinarie, al fine di mostrare l’ampiezza degli interventi riformatori; ecco le leggi, in ordine cronologico: 11 marzo 2014, n. 23, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita; 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni; 28 aprile 2014, n. 67, Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili; 11 agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo; 10 dicembre 2014, n. 183, Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro; 27 febbraio 2015, n. 18, Disciplina della responsabilità civile dei magistrati; 6 maggio 2015, n. 52, Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati; 13 luglio 2015, n. 107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti; 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; 7 ottobre 2015, n. 167, Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto; 28 dicembre 2015, n. 220, Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo; 20 maggio 2016, n. 76, Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze; 6 giugno 2016, n.

106, Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale; 21 luglio 2016, n. 145, Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; 12 agosto 2016, n. 163, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243; 12 agosto 2016, n. 164, Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali; 19 agosto 2016, n. 166, Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi; 14 novembre 2016, n. 220, Disciplina del cinema e dell'audiovisivo; 15 marzo 2017, n. 33, Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali; 16 marzo 2017, n. 30, Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile; 22 maggio 2017, n. 81, Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

E tante altre non sono lontane dall'approvazione definitiva, al momento in cui scrivo, mentre tutti si occupano della legge elettorale e guardano già alla nuova legislatura, senza degnare di uno sguardo le riforme legislativamente approvate e quelle giunte quasi al traguardo, in materia di giustizia civile e penale, di sperimentazione clinica, di cittadinanza.

Molte di queste riforme, occorre dire, sono a costo zero; talora nelle leggi si ripetono ossessivamente clausole di invarianza finanziaria (in genere imposte dai pareri delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato) variamente formulate, che impongono di procedere a costo zero, anche là dove si prevede l'eventuale istituzione di nuovi organismi. Il Consiglio di Stato, in alcuni dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi volti all'attuazione della legge n. 124 del 2015, ha realisticamente segnalato come le riforme abbiano un costo e sia difficile migliorare le cose se non si è disposti ad investire, ma anzi si tende a risparmiare³.

³ Segnalo tra gli altri il parere sullo schema di decreto legislativo n. 328 (disciplina della dirigenza della Repubblica, che poi non ha avuto seguito), in cui il Consiglio di Stato limpidamente afferma che "Senza una riconsiderazione di questo principio di invarianza di spesa, appare quindi poco realistico assicurare il funzionamento concreto di molti meccanismi previsti dalla riforma". Più in generale, il Consiglio di Stato mostra una nuova, marcata sensibilità per l'efficacia dei testi sottoposti al suo esame, evidenziando l'importanza della valutazione *ex ante* (attraverso l'analisi di impatto della regolamentazione) e di un costante monitoraggio degli effetti prodotti dalle nuove norme.

Una delle più vistose conseguenze dell'invarianza di spesa consiste nel sovraccaricare di compiti le strutture e le figure istituzionali esistenti, con evidenti riflessi sulla loro capacità operativa. Il citato atto del Governo, per esempio, prevede l'istituzione di una Commissione per la dirigenza pubblica attribuendone *ex lege* e in via permanente la titolarità a cinque figure dirigenziali di vertice: il Presidente dell'Autorità nazionale anti-corruzione, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del Ministero degli esteri, il Capo Dipartimento affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, il Presidente della Conferenza dei rettori. La commissione è chiamata a svolgere funzioni delicate e assorbenti, "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente". Il presidente dell'ANAC, in un'audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, ha detto di considerare difficile, per come è configurata la Commissione per la dirigenza pubblica, che sia in grado realmente di operare, dal momento che esigerebbe un impegno a tempo pieno da parte dei suoi componenti.

Quali risultati stanno producendo queste riforme? Quanto hanno influito sul più tranquillo andamento dello *spread*? Sono domande cui forse è impossibile rispondere, anche perché manca completamente in Italia una cultura della valutazione. La società, i *mass media* e quindi la politica non hanno nessuna attitudine a legare gli interventi legislativi ad una seria analisi dello stato dell'arte, alla valutazione degli effetti attesi e al monitoraggio dei risultati raggiunti. Così, si procede per approssimazione, per aggiustamenti successivi: l'importante è fare una legge, una volta fatta si modificherà più e più volte, per risolvere di volta in volta singoli problemi, guardando al dettaglio e spesso perdendo di vista l'insieme. La stessa tecnica emendativa, per lo più volta ad incidere sulla singola parola o sul segno di punteggiatura, induce a restringere lo sguardo sul particolare, dimenticando il contesto.

Così, spesso, i grandi contenitori legislativi prescindono da una linea, non necessitano di coerenza interna: sono assemblaggi di norme, in questo molto diversi dai mosaici, nei quali ogni tessera è complementare alle altre e l'insieme è un'immagine compiuta.

Sarebbe d'altra parte umanamente impossibile avere una visione complessiva di testi che nascono già ipertrofici (mi riferisco ai grandi disegni di legge governativi) e si gonfiano vistosamente nei passaggi parlamentari. Così, ogni partizione del testo (un titolo, un capo, un articolo, i singoli commi) persegue un proprio obiettivo non necessariamente correlato ad altre finalità o con esse non coordinato. Talora, la successione dei commi corrisponde all'esigenza di conciliare l'inconciliabile; un solo esempio è sufficiente: il gioco d'azzardo è una notevole fonte di entrate per lo Stato e una talora incontrollabile fonte di uscita per i cittadini affetti da ludo patologie sempre più diffuse. Il legislatore veleggia così tra la Scilla delle entrate e la Cariddi della tutela della salute dei suoi cittadini, dando vita ad una stratificazione normativa indissolubilmente ambigua. Si vedano, in proposito, le due leggi di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) e per il 2016 (legge n. 208 del 2015). La legge n. 190 del 2014 al comma 133 stanziava una quota pari a 50 milioni di euro all'anno per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle patologie connesse alla dipendenza da gioco d'azzardo; 510 commi dopo, i commi da 643 a 654 mirano soprattutto a fare cassa. L'anno dopo, la legge n. 208 del 2015 è più contorta, direi quasi sofferta: dopo che il comma 917 si è occupato delle controversie relative ai masi chiusi, il comma 918 inaugura una lunga serie di previsioni sui giochi divisibili in vari blocchi, alla grossa così scanditi: i commi fino al 925 mirano a regolamentare il settore e fare cassa; i commi 926-931 rilanciano una procedura di regolarizzazione già prevista dal comma 643 della legge n. 190 del 2014 in termini quasi identici (segno evidente che l'anno trascorso non è servito) e regolano i rapporti tra soggetti residenti e soggetti esteri nella gestione dei giochi; i commi da 932 a 935 prevedono nuove gare e una sorta di sanatoria per concessioni in essere; nei commi da 936 a 941 l'attenzione si sposta verso la tutela della salute, con la disciplina delle caratteristiche e della dislocazione territoriale delle sale da gioco e il divieto e le limitazioni della propaganda pubblicitaria, con le relative sanzioni; i commi da 942 a 945 tornano su aspetti di regolazione tecnica e fiscale; infine, il comma 946 recita: "Al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (GAP), come definito dall'Organizzazione

mondiale della sanità, presso il Ministero della salute è istituito il Fondo per il gioco d'azzardo patologico (GAP). Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Per la dotazione del Fondo di cui al periodo precedente è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016". Quella che nella legge n. 190 era una semplice quota annuale nella legge n. 208 diventa un vero e proprio fondo (ma le risorse sono sempre quelle). Il tema è interessante, perché qui (come in molti campi) lo Stato gioca più ruoli: da un lato deve incentivare il gioco per fare cassa, dall'altro lo deve disciplinare e ingabbiare (guardando anche alla sicurezza e all'ordine pubblico) e deve preoccuparsi di ludo patologie sempre più diffuse.

Esaurito il tema dei giochi, il comma 947 della legge n. 208 passa a trattare il completamento del processo di riordino delle funzioni delle province: insomma, i giochi si situano tra masi chiusi e province, a conferma che queste leggi sono contenitori e non mosaici.

In più, come accennato, la legge n. 208 si preoccupa soltanto in modo molto parziale di coordinarsi con la legge n. 190, cosicché la normativa sui giochi si trova sparsa in una serie di contenitori normativi: ricostruirla in modo organico ed esaustivo non è compito facile. Il comma 643 della legge n. 190 premetteva di operare "In attesa del riordino della materia dei giochi pubblici in attuazione dell'articolo 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23". L'articolo 14 della legge n. 23 del 2014⁴ delega il Governo al "riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, riordinando tutte le norme in vigore in un codice delle disposizioni sui giochi, fermo restando il modello organizzativo fondato sul regime concessorio e autorizzatorio, in quanto indispensabile per la tutela della fede, dell'ordine e della sicurezza pubblici, per il temperamento degli interessi erariali con quelli locali e con quelli generali in materia di salute pubblica, per la prevenzione del riciclaggio dei proventi di attività criminose, nonché per garantire il regolare afflusso del prelievo tributario gravante sui giochi"⁵. Il termine per l'esercizio della delega è scaduto, il codice non è stato (ovviamente) adottato e intanto la stratificazione in materia è andata crescendo, rendendo il quadro normativo sempre più inestricabile. Da ultimo, gli articoli 6 e 6-bis (introdotto alla Camera) del recentissimo decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, tornano sulle questioni già affrontate anche nella legge n. 208 del 2015, segno che anch'essa non ha proprio dato gli esiti previsti.

Quello che succede nel settore dei giochi viene replicato in tutti gli altri settori dell'ordinamento: anche là dove vi sono i codici, ad essi si affiancano costellazioni di previsioni sparse in leggi e contenitori normativi. Il codice civile e il codice penale – tanto per citare i codici di più consolidata tradizione storica

⁴ Il titolo è evocativo: "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita".

⁵ Lo stile della disposizione di delega è caratteristico degli ultimi anni ed assume carattere descrittivo, quasi colloquiale, indicando i punti fermi (regime concessorio e autorizzatorio), spiegandone le ragioni e mettendo insieme finalità difficilmente armonizzabili.

– costituiscono ormai piccola parte delle disposizioni rilevanti nelle due materie: basti pensare al proliferare delle invenzioni che la fertile mente del legislatore ha partorito in campo penale negli ultimi anni, dal cyberbullismo al femminicidio, dall’omicidio stradale fino alla poetica sussunzione nella legittima difesa della “reazione a un’aggressione commessa in tempo di notte”, probabilmente destinata a non trovare definitiva consacrazione nell’ordinamento, essendo stata approvata soltanto alla Camera in prima lettura (A.C. 3785, ora A.S. 2816)⁶.

Il risultato complessivo è un universo normativo stratificato, instabile, volatile, disordinato, confuso al punto che è impossibile dire quante e soprattutto quali siano le disposizioni vigenti.

Le stime succedutesi negli anni hanno oscillato tra i 20.000 e i 200.000 atti legislativi vigenti. Le massive abrogazioni compiute negli ultimi anni nell’ambito del procedimento taglia-leggi e *a latere* di esso⁷ non hanno influito su queste stime e più in generale non hanno prodotto effetti percepibili né negli operatori del diritto né tantomeno tra i cittadini, se non per qualche norma inopinatamente abrogata e poi in genere recuperata. Non sono percepibili perché hanno riguardato quasi esclusivamente atti obsoleti e dimenticati, senza nessuno sforzo di procedere al setaccio e al riordino delle norme formalmente vigenti, con qualche eccezione (il codice dell’ordinamento militare *in primis*). Le cifre sono imponenti: tra il 2008 e il 2012 sono stati abrogati quasi 70.000 atti normativi di rango primario⁸ e quasi 132.400 di rango subordinato⁹. In tutto sono stati abrogati oltre 200.000 atti, senza quasi pubblicità e senza produrre effetti benefici su cittadini ed imprese.

⁶ Una annotazione: il riferimento al “tempo di notte” ha suscitato ilarità; nel passato, più sobriamente, ci si era riferiti alla notte: per esempio, l’articolo 12 della legge 14 ottobre 1974, n. 497, novellando l’articolo 4 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, ha previsto un’aggravante legata proprio alla notte: “Chiunque illegalmente porta in luogo pubblico o aperto al pubblico le armi o parti di esse, le munizioni, gli esplosivi, gli aggressivi chimici e i congegni indicati nell’articolo 1, è punito con la reclusione da due a dieci anni e con la multa da L. 200.000 a lire 2 milioni.

La pena è aumentata se il fatto è commesso da due o più persone o in luogo in cui sia concorso o adunanza di persone o ‘di notte’ in luogo abitato”.

D’altra parte, il regolamento allegato alla convenzione fra l’Italia e la Svizzera per la disciplina della navigazione sul Lago Maggiore e sul Lago di Lugano, con allegati, fatta sul Lago Maggiore il 2 dicembre 1992, ratificata con la legge 20 gennaio 1997, n. 19, ha dato una precisa definizione del termine notte, che “indica il periodo di tempo compreso fra il tramonto e il sorgere del sole” (articolo 1, primo comma, lettera l) del regolamento). E se lo abbiamo concordato con gli svizzeri, maestri nell’arte dell’orologeria, possiamo fidarci.

⁷ La bibliografia sul taglia-leggi è decisamente vasta: la dottrina, pur sollevando numerosi dubbi anche sulla costituzionalità del procedimento, ne ha subito comunque il fascino e ne ha percepito l’elemento rivoluzionario, consistente nell’automatica abrogazione di tutto ciò che non fosse identificato come vigente. Il taglia-leggi nasce cioè come rilevazione delle leggi vigenti; soltanto in un secondo tempo si affianca l’esigenza di procedere anche all’abrogazione esplicita di tutto ciò che è ormai superato, compiuta dapprima con i decreti-legge richiamati nella nota successiva e poi ricondotta nell’alveo del taglia-leggi dall’articolo 4 della legge n. 69 del 2009.

⁸ 30.000 circa ad opera dei decreti-legge n. 112 e 200 del 2008; circa 37.000 dal decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212.

⁹ Ad opera del decreto del presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248, Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell’articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

L'impressione è che la partenza sia stata buona, ma il percorso così accidentato e sfiancante da non poter essere concluso. Si inizia con una imponente relazione concernente la ricognizione della legislazione statale vigente (3 volumi per quasi 2400 pagine), presentata dal Governo al Parlamento il 14 dicembre 2007. L'opera di ricognizione, condotta sotto la guida di una cabina di regia centrale (facente capo, come terminale politico, al Sottosegretario all'interno Alessandro Pajno)¹⁰ e imperniata sul lavoro dei singoli Ministeri, porta ad individuare, in tutto, circa 21.000 atti legislativi vigenti: 9.000 circa vengono individuati dai Ministeri (800 dei quali non presenti in nessuna banca dati); altri 12.000 attraverso le banche dati allora esistenti (Normattiva nascerà tre anni dopo); 7.000 circa sono anteriori al 1970 e 14.000 sono successivi.

È una ricognizione utile e interessante, sulla quale avrebbe dovuto basarsi il successivo lavoro di riordino, che poi viene invece quasi totalmente abbandonato.

A distanza di anni, dalla banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente (Normattiva) viene la conferma che il dato contenuto nella relazione è sostanzialmente corretto: gli atti legislativi vigenti sono valutabili nell'ordine di grandezza dei 21-22.000. Si arriva a questa cifra considerando gli atti normativi presenti nella banca dati, emanati dal 1° gennaio 1932 e non formalmente abrogati al 14 ottobre 2016¹¹, pari a poco meno di 77.000, come risulta dalla tabella 2, non priva di margini di errore, che non incidono assolutamente sugli ordini di grandezza.

Limitandosi alle fonti di rango primario, tenendo conto che nelle leggi sono incluse le leggi di conversione ma considerando comunque i decreti-legge, il quadro è quello della tabella 3.

A questo totale vanno aggiunti i decreti legislativi emanati sotto forma di DPR fino all'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, il cui numero, al momento, è soltanto ipotizzabile presuntivamente: nel periodo 1988-2016 sono stati emanati 2.042 decreti legislativi, con una media di 73 decreti legislativi all'anno; il fenomeno della legislazione delegata sembra essere in espansione dal 1993 in poi; si potrebbe perciò calcolare una media di 50 decreti legislativi all'anno per il periodo 1948-1988, per un totale di 2.000 DPR di rango primario¹².

¹⁰ La ricognizione, opportunamente, non tiene conto dei limiti materiali (settori esclusi) e temporali (atti pubblicati prima del 1° gennaio 1970) fissati dalla previsione di delega, ma investe tutti i settori e gli atti pubblicati fino al 6 dicembre 2007.

¹¹ Ringrazio l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, che cura il portale Normattiva, per avermi fornito il numero e la tipologia degli atti inclusi nella banca dati e non espressamente abrogati alla data del 16 ottobre 2016.

¹² La media dovrebbe consentire di 'ammortizzare' anche l'eccezionale produzione di 566 decreti legislativi registrata nel 1962. «Una così alta prolificità è dovuta in piccola parte ai 19 decreti attuativi della normativa comunitaria e, soprattutto, all'attuazione di una sola norma di delega, in forza della quale vengono emanati oltre 500 decreti legislativi. L'articolo 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741 delegava il Governo "ad emanare norme giuridiche, aventi forza di legge, al fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria. Nella emanazione delle norme il Governo dovrà uniformarsi a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle associazioni sindacali anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge". In attuazione di tale delega vengono emanati – il 2 gennaio 1962 – 538 decreti legislativi, tutti di un solo, breve articolo, con il fine di dare efficacia generale ai contratti collettivi di lavoro: sono i cosiddetti "decreti Vigorelli" (Ezio Vigorelli era il Ministro del lavoro *pro tempore*)» (*Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, volume II, tomo II, pp. 456-457, Roma, Camera dei deputati).

Tabella 2.	
Tipo Atto	N. Atti Vigenti
Costituzione	1
Decreto	1.975
Decreto Del Capo Del Governo	8
Decreto Del Capo Provvisorio Dello Stato	394
Decreto Del Duce Del Fascismo, Capo Del Governo	21
Decreto Del Presidente Del Consiglio Dei Ministri	217
Decreto Del Presidente Della Repubblica	46.618
Decreto Legislativo	2.042
Decreto Legislativo Del Capo Provvisorio Dello Stato	527
Decreto Legislativo Luogotenenziale	379
Decreto Legislativo Presidenziale	57
Decreto Luogotenenziale	522
Decreto Ministeriale	76
Decreto Presidenziale	7
Decreto-Legge	1.401
Decreto-Legge Luogotenenziale	1
Deliberazione	16
Legge	13.598
Legge Costituzionale	42
Ordinanza	24
Regio Decreto	7.736
Regio Decreto Legislativo	108
Regio Decreto-Legge	938
Totale	76.708

Infine, vanno aggiunti quei regi decreti aventi rango legislativo: dovrebbe trattarsi di una percentuale molto modesta sul totale di 7.736 regi decreti. Appare difficile effettuare stime, ma l'impressione, scorrendo la lista dei regi decreti registrati nella banca dati, è che quelli di rango primario da considerare tuttora vigenti siano al più stimabili nell'ordine delle centinaia. A titolo esemplificativo, i testi unici emanati dal 1932 al 1946 in forma di regio decreto sono 33 (molti dei quali ormai superati e formalmente abrogati).

In totale, quindi, gli atti di rango primario che non risultano espressamente abrogati sarebbero circa 21.000.

Gli atti non espressamente abrogati risalenti al periodo precedente al 1932 e tuttora efficaci dovrebbero essere stimati, presumibilmente, in poche centinaia.

tati, 2014). I decreti sono stati pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* in un ampio arco temporale che va dal 27 aprile (decreto legislativo n. 154/1962) al 18 ottobre 1962 (decreto legislativo n. 1460/1962).

Tabella 3.	
Tipo Atto	N. Atti Vigenti
Legge Costituzionale	42
Legge	13.598
Decreto Legislativo	2.042
Decreto Legislativo Del Capo Provvisorio Dello Stato	527
Decreto Legislativo Luogotenenziale	379
Decreto Legislativo Presidenziale	57
Regio Decreto Legislativo	108
Decreto-Legge	1.401
Decreto-Legge Luogotenenziale	1
Regio Decreto-Legge	938
Totale	19.093

Questa stima, con un margine di errore auspicabilmente limitato, conferma dunque il lavoro svolto nella fase iniziale del procedimento taglia-leggi. Ci dice molto sul piano quantitativo, ma non scioglie i dubbi che nutriamo sulla vigenza e sull'efficacia delle norme, soggette a stratificazioni, modifiche implicite, deroghe, proroghe e obsolescenze anche rapide.

Il cammino da percorrere sarebbe lungo, ma un pezzo di strada importante è stato compiuto e non dovrebbe essere vanificato, per realizzare una vera e propria rivoluzione: dare certezza del diritto a tutti i cittadini e a tutte le imprese. Per conseguire questo obiettivo occorrerebbe una strategia che affianchi l'azione sullo *stock* a quella sui flussi, procedendo al riordino del magazzino delle norme, nel contempo evitando che le nuove norme si vadano ad accatastare senza ordine, vanificando il lavoro svolto. Basterebbe seguire le indicazioni cui il legislatore si è già auto vincolato, dallo statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000) all'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 (inserito dall'articolo 3 della legge n. 69 del 2009, non a caso contestuale al procedimento taglia-leggi), con il quale mi piace concludere, perché la sua osservanza dissolverebbe molte incertezze e implicherebbe quell'attenzione per la fattura delle leggi che oggi sembra del tutto dissolta:

1. il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che:
 - a. ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;
 - b. ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.
2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito;

3. periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17-*bis* adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni;
4. la Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici.

Sarebbe quasi perfetto, se solo fosse attuato...

I CONTROLLI SULLA QUALITÀ DELLA LEGGE, OVVERO DELLA MONTAGNA CHE PARTORÌ UN TOPOLINO

Francesco Dal Canto

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Quale qualità. 3. I costi della cattiva qualità della normazione. 4. Le sollecitazioni provenienti dall'Europa. 5. Gli strumenti, gli organi e le procedure della qualità della normazione. 5.1. L'antefatto: la qualità della normazione prima delle riforme degli anni Novanta. 5.2. La qualità della normazione in Parlamento: a) i regolamenti parlamentari, l'istruttoria legislativa e il ruolo delle Commissioni. 5.3. Segue: b) il ruolo del Comitato per la legislazione. 5.4. La qualità della normazione nel Governo: a) il DAGL e l'istruttoria degli atti normativi. 5.5. Segue: b) l'Analisi tecnico normativa. 5.6. Segue: c) l'Analisi dell'impatto della regolamentazione. 5.7. Segue: d) la valutazione di impatto della regolamentazione. 6. Osservazioni conclusive.

1. La qualità della normazione ha subito negli ultimi anni un progressivo decadimento. Ci sono troppe norme, spesso prodotte frettolosamente, con risultati non di rado ambigui e oscuri.

Si tratta, com'è noto, di un fenomeno che si registra, sebbene in misure diverse, nella maggior parte delle democrazie contemporanee, dovuto ad una serie di fattori tra loro intrecciati: la crescita esponenziale delle domande sociali, l'esplosione dei fenomeni di globalizzazione, la moltiplicazione dei livelli di produzione normativa, l'accresciuta specializzazione della normazione, anche in conseguenza del progresso scientifico e tecnologico, la sempre più frequente esigenza di aggiornamento normativo, ecc. A tali ragioni, di ordine per così dire fisiologico, se ne aggiungono altre, di natura patologica, quali la diminuzione della capacità delle istituzioni politiche di svolgere il tradizionale compito di mediazione degli interessi, la crescente esigenza di visibilità dei soggetti regolatori, l'espandersi del ricorso alle pratiche negoziali tra istituzioni e attori sociali, l'assenza di strumenti automatici di "manutenzione" della normativa vigente¹. Si aggiunga poi che, in un periodo di crisi economico-finanziaria quale quello che anche il nostro Paese sta attraversando, il fenomeno dell'ipertrofismo e dell'instabilità normativa tende necessariamente ad amplificarsi.

Si tratta di problemi ben conosciuti, su cui non sembra utile in questa sede indugiare. Come conosciute sono le conseguenze negative derivanti da questo fenomeno, sul fronte, innanzi tutto, della conoscibilità delle regole giuridiche, e

¹ F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in www.astridonline.it.

dunque della certezza del diritto, cui si collegano indirettamente altri valori fondamentali, quali lo stesso assetto democratico dell’ordinamento, senza parlare delle ricadute in termini di costi sociali ed economici².

Nel presente contributo intendo affrontare il tema della qualità della normazione statale in particolar modo esaminando gli strumenti e le procedure idonei a valutare tale qualità, e ciò prevalentemente con riguardo alle fasi della formazione del prodotto normativo.

2. Non è scontato cosa si debba intendere con l’espressione “qualità della legge”³.

È quasi intuitivo, infatti, osservare come la qualità del “prodotto normativo” possa essere apprezzata sotto vari profili e da diverse prospettive. In particolare, senza pretesa di esaustività, la qualità di una norma può dipendere dalle seguenti circostanze: a) dall’osservanza delle regole, costituzionali, legislative o regolamentari, sulla produzione normativa; b) dal rispetto di criteri di tecnica redazionale, ovvero dalla buona redazione sul piano linguistico, “quando le domande sono chiare e univoche e del pari chiare e univoche sono le risposte”⁴; c) dal livello di coinvolgimento e di partecipazione degli attori sociali alla fase della progettazione dell’atto normativo⁵; d) ancora, dalla capacità del prodotto normativo di ricevere effettiva attuazione nell’ordinamento, nonché di armonizzarsi, ovvero di fare sistema, con il complesso normativo preesistente; e) infine, dagli effetti prodotti dalla norma nel settore materiale cui essa si rivolge, dalla sua adeguatezza a dare risposte alle domande sociali che hanno costituito il presupposto dell’attività normativa.

Nella direttiva del P.C.M. del 26 febbraio 2009, dedicata all’istruttoria degli atti normativi del Governo, della quale ci occuperemo segnatamente più avanti, si legge che la “qualità della regolazione è termine usuale per indicare una normazione sia aderente a canoni formali sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi”.

È possibile, in definitiva, ricondurre i diversi aspetti ora richiamati a due più ampie, tradizionali categorie: la qualità in senso formale (che richiama la tecnica normativa in senso stretto) e la qualità in senso sostanziale (cui si collega la tecni-

² E. CATELANI, E. ROSSI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN)*, Milano, 2003, 1 ss.

³ Per N. BOBBIO, *Le bon législateur*, in H. Hubien (a cura di), *Le raisonnement juridique*, Bruxelles, 1971, 243 ss., il legislatore “buono” deve possedere la qualità della giustizia, per trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse, della razionalità, per scegliere la soluzione più adeguata agli scopi che intende perseguire, e infine della coerenza, per non fare uso di espressioni equivocate o ridondanti.

⁴ G.U. RESCIGNO, *I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione* in *La buona scrittura delle leggi*, a cura di R. Zaccaria, Roma, 2012, 66.

⁵ L’idea che le scelte normative debbano essere sempre più condivise e accettate da parte del cittadino, anche come condizione di legittimazione dei processi decisionali pubblici, in un contesto di crisi della rappresentanza politica, corrisponde – come osservato da G. LOMBARDI, *Recensione a “Buone” regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere*, a cura di M. Raveraria, in *www.federalismi.it*, n. 12/2007 – ad un’idea di democrazia ormai “spezzettata forse in tanti cerchi minori esemplati su specifici scopi e fabbisogni [...]”.

ca normativa in senso lato, intesa come fattibilità del progetto di legge, copertura amministrativa, adeguatezza, ecc.)⁶.

Si tratta di piani assai diversi, la cui compresenza è sintomo, tra l'altro, della natura complessa della normazione, inevitabile punto di incontro tra diritto e politica⁷. È ovvio, infatti – anche se non sempre tenuto sufficientemente presente quando si affrontano questi temi – che la valutazione della qualità operata dalle diverse prospettive conduce, almeno in linea di principio, ad esiti differenziati e reciprocamente autonomi: in astratto, una norma approvata in spregio alle fonti che regolano i modi della sua produzione, magari formulata con una tecnica redazionale non eccelsa, può essere stata fortemente voluta dagli attori sociali e rispondere in modo soddisfacente alle aspettative che alla stessa erano sottese, così come, al contrario, una norma inattuabile sotto il profilo della sua legittimità formale, ben scritta, può determinare un impatto del tutto insoddisfacente; e così via, muovendosi tra le varie combinazioni.

Inoltre, i differenti profili della qualità sono valutabili in momenti diversi rispetto alla vita del prodotto normativo, così come, per ciascuno di essi, appare differente il grado di combinazione tra aspetti giuridici e aspetti politici; tuttavia – e questa è una consapevolezza che si è accresciuta negli ultimi anni – il diritto non è estraneo anche alla dimensione che più coinvolge la discrezionalità politica.

Come anticipato, la scarsa qualità del prodotto normativo è conseguenza di molteplici fattori che normalmente non dipendono direttamente dalla volontà del legislatore.

Più nel dettaglio, possiamo distinguere tra ragioni esterne e ragioni interne al procedimento di formazione delle norme. Sul primo versante possiamo richiamare, tra gli altri fattori, quello della maggiore complessità del tessuto sociale ed economico, della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, dei fenomeni della globalizzazione, dell'emergenza, ormai divenuta un carattere ricorrente con il quale il legislatore si deve confrontare.

Sul versante interno possono essere segnalati altri fattori: a) la crisi del sistema delle fonti, con particolare riguardo all'osservanza delle norme sulla produzione; b) la farraginosità del procedimento di formazione dei testi normativi, cui spesso si accompagna un'insufficiente istruttoria sui contenuti dei progetti di legge; c) la tendenza ad una normazione di estremo dettaglio, cosicché sovente vengono elevate al rango di norme giuridiche delle decisioni dal carattere sostanzialmente amministrativo; d) la tendenza alla "sperimentazione normativa", vale a dire la tecnica per cui si approvano delle norme con l'obiettivo, nella sostanza, di "sondare il terreno", nella consapevolezza che le stesse dovranno a breve essere integrate o corrette⁸.

⁶ G.U. RESCIGNO, *Rapporti tra analisi di fattibilità e altre tecniche legislative*, in «Quaderni regionali», 1996, 495.

⁷ A. RUGGERI, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, in «Diritto e società», n. 4/2000, 592.

⁸ In altri ordinamenti, come ad esempio la Francia, la legislazione sperimentale rappresenta un fenomeno conosciuto, e da tempo praticato, soprattutto nel campo della riforma della pubblica amministrazione, come strumento di valorizzazione delle autonomie locali, coinvolte nella formazione degli atti legislativi; ma si tratta di un fenomeno diverso, soprattutto perché in Francia esso è strettamente collegato ad una attività di "valutazione" degli effetti della legge condotta in modo incisivo, sistematico e sulla base di parametri tecnici predefiniti.

3. Si è detto, ed è ben noto, che la cattiva qualità della normazione costa⁹.

Costa sul piano dell’assetto democratico dell’ordinamento, le cui regole divengono meno conosciute, osservate, effettive; su quello ordinamentale, nella misura in cui, dilatando gli spazi dell’interpretazione, essa può indurre ad una patologica ridefinizione dell’equilibrio tra potere politico e potere giudiziario¹⁰; su quello sociale, in ragione, tra l’altro, della riduzione del grado di fiducia dei cittadini nell’ordinamento e dell’incremento dei fenomeni di deviazione e di criminalità; su quello economico, in termini di crisi di competitività dei sistemi a causa degli eccessivi “carichi” regolativi e burocratici, diretti e indiretti, che gravano sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche¹¹. In particolare, l’incertezza del diritto, conseguenza dell’instabilità e dell’ambiguità normativa, si manifesta nei termini di una maggiore insicurezza nei rapporti tra cittadini, in un incremento della litigiosità e del contenzioso giurisdizionale, in un aumento della corruzione, in una riduzione della fiducia, e con essa della volontà di fare impresa, in un scoraggiamento degli investimenti, anche stranieri, in un depotenziamento di alcuni diritti fondamentali¹².

Tali costi, com’è evidente, non sono conseguenza soltanto del fenomeno dell’ipertrofia normativa, rispetto al quale si può correre ai ripari attraverso un’attività di “deregolazione” e riordino dell’esistente, ma anche, per quanto qui più interessa, proprio della cattiva qualità delle norme, problema aggredibile soltanto ponendo una maggiore attenzione alla loro formazione, per far sì, come si è detto, che “l’attenzione ai costi della regolazione sia sistematica e continuativa”¹³.

Numerose ricerche condotte negli ultimi anni hanno messo a fuoco il tema dei costi economici derivanti dalla cattiva qualità della normazione: i costi dell’“inefficienza” del diritto. Si tratta, come ben può comprendersi, di quantificazioni assai ardue, che sovente sfuggono alle competenze del giurista, ma che da quest’ultimo non possono essere ignorate¹⁴.

⁹ Su tale profilo, cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, 15 ss. e, più di recente, B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, 63 ss. e R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, spec. 317 ss.

¹⁰ R. GUASTINI, *Redazione e interpretazione dei documenti normativi*, in *Lezioni di tecnica legislativa*, a cura di S. Bartole, Padova, 1988, 37 ss.

¹¹ F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *www.astridonline.it*.

Sulle interrelazioni tra qualità della produzione normativa, crescita del sistema economico e competitività cfr. anche P. CARNEVALE, *La cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra “taglia-leggi”*, Napoli, 2012, 17 ss.

¹² M.A. CABIDDU, *Il costo dell’incertezza*, in R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge?*, cit., 359.

¹³ Confindustria, *“Guidelines” per la qualità della regolamentazione*, Torino-Roma, 2004, consultabile in *www.semplificazione.it*.

¹⁴ FORMEZ, *Rapporto dell’impatto della pubblica amministrazione sul sistema delle imprese*, commissionato dal Dipartimento della Funzione pubblica, Roma, 2003, richiamato anche da F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione*, cit., 9; da tale ricerca si evince che il costo complessivo degli adempimenti amministrativi legati a fisco, sanità, sicurezza e ambiente è quantificabile in una cifra pari allo 0.47% del PIL nazionale.

4. Negli ultimi decenni il tema ha interessato anche il livello dell'Unione europea e internazionale¹⁵; anzi, la spinta decisiva che ha suscitato in Italia una rinnovata attenzione per i problemi riguardanti la qualità è venuta proprio dall'esterno.

L'OCSE, in particolare, a partire dalla metà degli anni Novanta, ha sostenuto numerose campagne di promozione della semplificazione normativa in connessione con l'obiettivo di garantire una maggiore stabilità economica¹⁶, sul presupposto dell'esistenza di un nesso imprescindibile sussistente tra il miglioramento della qualità della normazione e il benessere economico della collettività nazionale.

Le linee-guida predisposte dall'OCSE offrono numerose indicazioni operative per un'implementazione della qualità della normazione, intesa soprattutto nella sua versione sostanziale, favorendo l'introduzione in Europa di alcuni istituti già esistenti nelle esperienze anglosassoni. In una raccomandazione OCSE del 1995, in particolare, vengono indicati alcuni criteri di buona regolamentazione ispirati ai principi di efficacia, efficienza e trasparenza delle decisioni pubbliche, soffermandosi sulla fattibilità degli interventi normativi, sulla partecipazione nei processi decisionali delle parti interessate, sulla chiarezza e accessibilità dei testi normativi e sull'apprezzamento dei costi/benefici attesi da ciascuna regolamentazione. Nel 1997 è stato presentato il *Report on regulatory reform*, nel quale, tra l'altro, si formulano alcune raccomandazioni per una buona regolamentazione¹⁷.

Non sono mancate, da parte dell'OCSE, le verifiche circa il seguito delle sue raccomandazioni nei singoli ordinamenti. Significativo, a tale proposito, che nel 2001 l'OCSE ha riconosciuto il rilevante progresso realizzatosi negli ultimi anni in Italia grazie, tra l'altro, all'istituzione di strumenti riguardanti l'analisi dell'impatto della regolamentazione quali l'AIR¹⁸. Va aggiunto, peraltro, che lo stesso OCSE, nel 2012¹⁹, ha espresso un giudizio assai meno lusinghiero sull'Italia, riscontrando, come meglio diremo nel prosieguo, tutta una serie di criticità nel funzionamento dei predetti strumenti.

Venendo al fronte dell'Unione europea, numerose sono state le iniziative del Consiglio e della Commissione europea soprattutto in materia predisposizione di regole di tecnica legislativa²⁰. Nel 1992 il Consiglio europeo ha affermato solennemente la necessità di una legislazione più "semplice, chiara e rispondente alla buona prassi legislativa", mentre nel 1997, in un Allegato all'Atto finale del Trattato di Amsterdam (Dichiarazione n. 39), si invitavano le istituzioni europee "ad adottare orientamenti per un miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria".

¹⁵ T. GALLAS, *Interventi dell'Ocse e della UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione europea*, in E. Catelani, E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Milano, 2003, 277ss.

¹⁶ C(95)21 *Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation*, in «Iter legis», n. 4/1995, 69 ss.

¹⁷ Ove si legge che la buona regolamentazione è quella, tra l'altro, che è "necessaria in funzione di obiettivi chiari ed efficaci nel perseguirli", e che presuppone una "solida base giuridica", produce "benefici che giustificano i costi", "riduce le distorsioni del mercato", è "chiara e semplice e pratica per gli utenti". Nel *Report* vengono inoltre sollecitati gli Stati a dotarsi dello strumento di analisi di impatto della regolamentazione.

¹⁸ OECD, *Regulatory Reform in Italy*, OECD, Paris, 2001.

¹⁹ OECD, *Better regulation in Europe: Italy 2012*, Paris, 2012, su cui si vedano le osservazioni di M. PICCHI, *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012.

²⁰ A. VEDASCHI, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, 2001.

Da segnalare il documento approvato nel 2000 nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, nel quale gli Stati membri sono stati invitati a “definire, entro il 2001, una strategia volta, attraverso una nuova azione coordinata, a semplificare l’ambiente regolamentare, compreso il funzionamento dell’amministrazione pubblica, sia a livello nazionale che comunitario”; nella stessa occasione si è segnalata altresì l’esigenza di dare avvio a concrete politiche per la legislazione con particolare riguardo alla necessità di prendere delle contromisure rispetto alla progressiva perdita di posizione, nell’ambito della decisione legislativa, dei Parlamenti rispetto ai Governi.

Da tale iniziativa è scaturito un “rapporto per la definizione di un approccio comune in materia di qualità della regolamentazione”, presentato nel 2001²¹, che dedica ampio spazio ai sistemi di valutazione preventiva e successiva dei provvedimenti normativi. Sono poi del 2002 due comunicazioni della Commissione europea in tema di “valutazione di impatto normativo” (COM2002, n. 276) e di “semplificazione e miglioramento della legislazione” (COM2002 n. 278).

A partire dal 2005 la Commissione ha predisposto periodicamente delle linee guida per l’analisi di impatto²² e, nel 2006, ha istituito un organismo (*Impact Assessment Board*), composto di alti funzionari, con il compito di valutare la qualità delle analisi di impatto. Ancora, nel 2007 è stato pubblicato il *Rapporto sulla valutazione del sistema delle analisi di impatto*, una sorta di resoconto sul metodo seguito negli anni precedenti, mentre nel 2010 la Commissione ha prodotto un nuovo documento, sotto forma di comunicazione, dal titolo “Legiferare con intelligenza nell’Unione europea”.

Vi è stato chi ha colto nell’attivismo delle istituzioni internazionali ed europee in materia di qualità della regolazione un ulteriore fattore di compressione della sovranità statale, ma in realtà si è trattato di uno stimolo positivo, anzi spesso decisivo, rivolto agli ordinamenti²³.

Del resto, nonostante il valore non vincolante degli atti sopra richiamati, nel nostro paese essi hanno favorito un’inversione di tendenza nell’approccio alla problematica della qualità della legge, che, a prescindere, come vedremo, dai risultati concreti, si è tradotta almeno in una maggiore attenzione all’esigenza di predisporre strumenti idonei a raggiungere gli obiettivi indicati.

5., 5.1. Prima di occuparci degli strumenti idonei a garantire la qualità della normazione appare utile una breve premessa. Valutare la qualità delle norme soltanto sul piano della tecnica normativa in senso stretto è utile ma senz’altro riduttivo. Occorre tenere conto, infatti, del contesto più ampio in cui gli atti normativi si collocano partendo dalla considerazione per cui oggi il principale fattore di cattiva qualità della normazione è quello rappresentato dal complessivo riassetto del sistema delle fonti, realizzato attraverso il graduale allontanamento dai modelli previsti in Costituzione e la sistematica inosservanza delle fonti sulla produzione.

I problemi più evidenti, e noti, riguardano segnatamente l’abbandono progressivo della legge parlamentare, con conseguente marginalizzazione del Parlamento, e la parallela esplosione, sotto il profilo sostanziale prima ancora che

²¹ *Final Report*, presentato al Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001.

²² *Impact Assessment Guidelines*, parzialmente modificato nel 2009.

²³ Cfr. F. PATRONI GRIFFI, in *Forum, Rivista di diritto costituzionale*, Torino, 2000, 242.

numerico, degli atti governativi (decreto legge e decreto legislativo), con particolare riguardo a quelli atipici (i c.d. decreti non regolamentari; le ordinanze di protezione civile, ecc.).

Si tratta di problemi che la dottrina ha approfondito con particolare attenzione, che rappresentano tuttavia il necessario contesto all'interno del quale inquadrare il tema della qualità della normazione.

Ciò detto, tornando alle questioni riguardanti la qualità in senso stretto, pare utile ricordare che nel nostro ordinamento le principali iniziative istituzionali in tema di qualità della normazione si sono prodotte, come si è appena ricordato, all'indomani della spinta registratasi in ambito internazionale a partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, quando anche da noi è apparso in tutta la sua evidenza lo stretto legame tra qualità della regolazione e crescita economica del Paese²⁴.

Tuttavia anche in precedenza vi sono stati alcuni segnali di attenzione per tali problematiche, soprattutto da parte della dottrina, che, nel nostro Paese come in altre esperienze europee, ha avuto come principale riferimento l'esperienza già consolidata della *policy analysis* dei paesi anglosassoni²⁵.

In particolare, già a partire dagli anni Sessanta si è cominciata ad avvertire in Italia l'esigenza di porre le basi per la fondazione di una "scienza" della legislazione, intesa come la "branca di studi necessaria a qualsivoglia razionale sviluppo legislativo"²⁶, nella consapevolezza che l'attività di elaborazione delle leggi dovesse necessariamente combinare un piano prettamente politico con uno tecnico e scientifico, quest'ultimo sottratto alla discrezionalità del legislatore.

Il rischio di questa impostazione, come l'esperienza ha del resto dimostrato, risiedeva nell'idea che la scienza della legislazione potesse effettivamente operare su di un piano connesso ma in fondo autonomo da quello politico, senza tenere nel dovuto conto della inscindibilità tra contenuto della decisione finale e suoi presupposti tecnici²⁷. In effetti, l'idea di dare vita ad una nuova branca del diritto, dedicata allo studio di quelle conoscenze utili al legislatore nell'attività di progettazione legislativa, venne rifiutato dalla maggioranza dei giuristi dell'epoca, anche in forza della constatazione che le conoscenze di tipo giuridico rappresentavano soltanto una minima parte di quelle necessarie per la formazione e valutazione di un progetto normativo, risultando coinvolte numerose branche di studio, e dunque di professionalità ed esperienze, tra loro assai diverse²⁸. L'abbandono di tale indirizzo e la successiva indiscussa affermazione dell'espres-

²⁴ Cfr. P. COSTANZO, *Presentazione*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, a cura di P. Costanzo, Napoli, 2011, 1 ss., ove, con riguardo all'Italia, vengono distinte tre fasi: una prima fase (1948-1978) di "messa a fuoco teorica dei problemi", una seconda fase (1979-1997) di "originaria presa in carico istituzionale" e una terza fase, tuttora aperta, di "esperienza a regime delle tecniche e degli strumenti di *drafting*".

²⁵ Cfr. il celeberrimo *Rapporto Renton*, analisi dedicata allo stato della produzione delle leggi inglesi, presentato al Parlamento inglese nel 1975, pubblicato in edizione italiana in *La preparazione delle leggi*, a cura di R. Pagano, Roma, Camera dei deputati, 1990.

²⁶ M. LONGO, *Per la fondazione di una scienza della legislazione*, in *Diritto dell'economia*, 1960, 585 e 601.

²⁷ R. BILLÈ, *Qualità della legge e forma di governo. Controlli e garanzie costituzionali in prospettiva comparata*, Tesi di dottorato, Bologna, 2008, 122.

²⁸ Cfr., tra gli altri, A.M. SANDULLI, *Conoscere per legiferare*, in *Il diritto dell'economia*, 1960, 976 ss.

sione “tecnica” normativa al posto di “scienza”, se da una parte è stata inevitabile, data la natura necessariamente interdisciplinare della “scienza” della legislazione, ha d’altra parte favorito negli anni successivi un generale disconoscimento della dignità scientifica di tale settore della conoscenza e, immancabilmente, anche un ridimensionamento del ruolo e degli studi sulle tecniche normative²⁹.

Qualche anno più tardi, sul versante istituzionale, riaffiora la consapevolezza della rilevanza di tali temi con la pubblicazione del *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, presentato alle Camere da M.S. Giannini, allora ministro della funzione pubblica, nel novembre del 1979³⁰. In tale documento si affrontano i problemi inerenti alla qualità sostanziale della legge con particolare riguardo alla dimensione della “fattibilità” della stessa sul fronte della sua attuabilità amministrativa. Al *Rapporto* farà seguito la costituzione di una Commissione di studio, presieduta da A. Barettoni Arleri, i cui risultati saranno presentati al Parlamento nel 1981³¹.

Secondo tali documenti, per fattibilità di una legge doveva intendersi, allo stesso tempo, la sua buona redazione, da cui consegue l’intelligibilità, la “possibilità di trovare applicazione da parte di una amministrazione di media efficienza”, infine la congruenza degli obiettivi dichiarati con i contenuti effettivamente previsti; nella consapevolezza, peraltro, che questi ultimi aspetti fossero condizionati anche da fattori mutevoli di natura economica, politica e sociologica, i quali avrebbero potuto “fraporsi al momento dell’impatto del dettato normativo con il sistema socio-economico”³².

Nel 1984 la c.d. commissione Cassese, nominata dal Governo Craxi, predispose uno schema di disegno di legge teso a realizzare l’obiettivo, tra l’altro, della semplificazione regolamentare e del riordino della normativa.

Tale attenzione, negli anni Ottanta, al tema della qualità e fattibilità delle leggi contribuì a creare una più diffusa coscienza della strategicità di certe tematiche anche se non determinò, in senso stretto, immediati mutamenti di rilievo sul piano istituzionale né, almeno a livello statale, alcun riscontro applicativo concreto, se si fa eccezione di alcune novità dall’esito piuttosto modesto³³ e di riforme di più vasta portata che tuttavia solo indirettamente hanno prodotto conseguenze sul piano della qualità della normazione³⁴.

²⁹ Per A. PIZZORUSSO, *Delegificazione e sistema delle fonti*, in *Foro it.*, 1985, V, 231 lo scarso favore con il quale venne accolta la proposta di Longo rappresentò in parte una “occasione mancata” dato che inibì l’approfondimento scientifico su tali temi.

³⁰ Consultabile in *Foro it.*, 1979, V, 289 ss.

³¹ *Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l’applicabilità delle leggi nonché l’approntamento di conseguenti schemi normativi*, in *Politica del diritto*, 1981, 599 ss.

³² A. BARETTONI ARLERI, *Fattibilità delle leggi e implicazioni finanziarie*, in M. D’Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi*, Padova, 1990, 71.

³³ In questo senso possono ricordarsi le tre circolari adottate dai Presidenti di Camera e Senato e dal presidente del Consiglio il 19 febbraio 1986, successivamente sostituite da ulteriori tre circolari adottate il 20 aprile 2001, in tema di formulazione tecnica dei testi legislativi.

³⁴ Non strettamente collegata al tema della qualità della legge, ma certamente incidente sulla disciplina dei requisiti formali e sostanziali degli atti con forza di legge e dei regolamenti, va segnalata ovviamente l’approvazione della legge n. 400/1988. Sempre in senso lato possono essere annoverate tra le novità riguardanti la qualità della legge anche le riforme in tema di pubblicazione (cfr. legge n. 839/1984 e D.P.R.: n. 1092/1985): in argomento cfr. F. BAILO, P. COSTANZO, C. FATTA, *Genesi e sviluppi del dibattito sulla tecnica legislativa*, in *Codice di drafting*, Libro I.3, in www.tecnichenormative.it, 2007, 9.

5.2. In linea di principio il regolamento parlamentare è lo strumento più efficace per garantire la qualità della normazione, ovviamente di livello legislativo, incidendo esso direttamente sulla disciplina del procedimento di formazione degli atti.

Da segnalare, a questo proposito, le modifiche al regolamento della Camera dei deputati introdotte nel corso della XIII legislatura (entrate in vigore il 1° gennaio 1998), frutto di una rinnovata consapevolezza circa il nesso intercorrente tra procedure parlamentari e tecnica legislativa. Al Senato una disciplina analoga, con riguardo all'istruttoria legislativa, è stata introdotta in via di prassi con la circolare del Presidente del 10 gennaio 1997³⁵.

A parte le previsioni riguardanti l'istituzione del Comitato per la legislazione, cui dedichiamo il successivo paragrafo, la principale novità ha riguardato la disciplina dell'istruttoria legislativa, di cui all'art. 79, comma 4, del Reg. Camera, laddove si stabilisce che in tale fase "la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo" e che, a tale scopo, l'istruttoria debba prendere in considerazione una serie di aspetti: "a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) 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) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi".

Si tratta di una previsione astrattamente di grande portata, laddove la stessa attribuisce alla Commissione parlamentare in sede referente compiti analoghi a quelli che vengono svolti dal Governo sugli atti normativi di sua competenza. Del resto, l'art. 79, al comma 5, stabilisce che la Commissione possa acquisire gli elementi di conoscenza necessari per svolgere l'istruttoria proprio dal Governo: ciò che si realizza, in caso di iniziativa governativa, soprattutto attraverso l'acquisizione delle relazioni governative.

Con la norma in esame si intendeva attribuire all'istruttoria un ruolo centrale all'interno del procedimento legislativo, facendo di essa la sede più appropriata "per assicurare o verificare la qualità e l'efficacia" dei testi normativi³⁶. Inoltre, con l'introduzione di un raccordo formale tra Governo e Commissione permanente, si "esalta" il ruolo del primo nell'ambito del procedimento di formazione della legge, in sintonia con il dato, richiamato in precedenza, per il quale è oggi l'Esecutivo il principale promotore dell'iniziativa legislativa.

³⁵ Si ricorda, per completezza, che all'indomani delle riforme regolamentari del 1997 si sono registrati altri sporadici interventi in materia di tecnica normativa, veicolati attraverso lettere o circolari dei Presidenti di Assemblea.

³⁶ R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, 79.

Da notare poi che, oltre alle commissioni in sede referente, anche quelle in sede consultiva dovrebbero svolgere, nel corso dell'istruttoria, un'attività di verifica non limitata ai profili tradizionalmente di loro competenza, quali il rispetto delle disposizioni costituzionali (Commissione Affari costituzionali), della normativa comunitaria (Commissione per le Politiche comunitarie) e della copertura finanziaria (Commissione Bilancio), ma estesa anche all'osservanza delle regole di tecnica normativa (cfr. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, 2010, 111 ss.).

Occorre chiedersi, a distanza di circa venti anni dalla sua introduzione, quali sono i risultati prodotti dalla riforma delle norme sull'istruttoria parlamentare. E la risposta, in verità, è piuttosto facile: le aspettative che hanno accompagnato tali innovazioni sono rimaste in buona parte deluse. Le riforme parlamentari si sono mostrate, nel complesso, scarsamente incisive, per cui anche il contributo dato in questa fase alla salvaguardia della qualità dei testi è stato, giocoforza, assai modesto.

In primo luogo, la centralità del Governo presupposta dalle norme regolamentari, ha comportato che tutte le criticità dell'istruttoria governativa, di cui si dirà nel prosieguo, sono logicamente "transitate" anche sul versante dell'istruttoria parlamentare.

Inoltre, la prassi ha palesato ben presto una disciplina del procedimento legislativo ordinario complessivamente non adeguata, caratterizzata da procedure rivelatesi troppo complesse e macchinose. Di conseguenza, il ruolo delle Commissioni è stato fortemente ridotto e subordinato ad altre priorità, con il risultato di una sostanziale "inattuazione" di questa parte della riforma regolamentare: come si è notato, "il consuntivo tracciato [...] ci consegna la realtà di una classe politica che non ha ancora portato a maturazione una sensibilità culturale e istituzionale per l'istruttoria, sia come fattore di miglioramento della qualità sostanziale della legge sia come terreno sul quale recuperare un forte ruolo per le Camere (e, specialmente, delle opposizioni) nei confronti del Governo"³⁷.

5.3. Come si è detto, con l'introduzione del Comitato per la legislazione, nel 1998, si è inteso inserire il tema della qualità della normazione nel cuore del procedimento legislativo parlamentare e dunque nel cuore della decisione politica.

Si tratta, come si sa, di un organo dalla valenza sia tecnica che politica, ovvero di un organo politico, ancorché in linea di principio sottratto alle logiche degli schieramenti – la sua composizione, lo si ricorda, è paritetica, mentre la presidenza è attribuita attraverso un sistema di turnazione – che tuttavia svolge una funzione squisitamente tecnica.

In particolare, ai sensi dell'art. 16 *bis* del regolamento della Camera dei deputati, tale organo deve esprimere pareri non vincolanti "sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché alla efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente"³⁸. Da segnalare, inoltre, l'art. 96 *bis*, comma 1, laddove si prevede, con riguardo ai disegni di legge di conversione, che il Comitato si esprima in merito alle "regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste vigente legislazione".

Il parere del Comitato è obbligatorio sui disegni di legge di conversione e sui progetti di legge contenenti norme di delegazione o di delegificazione; è

³⁷ Così L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., 284 ss.

³⁸ Il controllo sulla qualità dei testi si svolge ad ampio spettro, tenendo conto, tra l'altro, oltre che della giurisprudenza costituzionale rilevante in materia, delle indicazioni contenute nella Circolare del presidente della Camera del 20 aprile 2001, della legge n. 400/1988 e della disciplina in materia di ATN e AIR.

eventuale, a richiesta di 1/5 dei membri della commissione in sede referente, su ogni altro progetto e sugli schemi di decreto legislativo. Come si vede, la maggior parte dei pareri riguarda provvedimenti che coinvolgono il Governo e rispetto al quale il Comitato esplica una funzione che, salvo quanto diremo di seguito, si avvicina a quella di controllo, tanto più importante nel nuovo contesto che vede l'Esecutivo sempre più protagonista dei processi di decisione politica.

Anche in questo caso la prassi ha deluso le aspettative, evidenziando non poche criticità.

Sebbene i pareri del Comitato, sovente assai ricchi, articolati e contenenti raccomandazioni o condizioni, siano spesso adottati all'unanimità, il tasso di recepimento degli stessi da parte delle commissioni permanenti è stato complessivamente abbastanza modesto, pur con sensibili oscillazioni tra una presidenza e l'altra³⁹.

Gli aspetti più critici hanno riguardato, innanzi tutto, la circostanza che il Comitato esamina una versione iniziale del progetto di legge, che spesso muta anche radicalmente nel prosieguo dei lavori parlamentari, trovandosi in una posizione di "guardiano distante" dagli altri luoghi dell'attività legislativa⁴⁰. Inoltre, non può non avere un rilievo decisivo la scarsa efficacia giuridica dei pareri, che non sono vincolanti, ancorché la Commissione referente debba dare conto nella relazione all'Assemblea della loro eventuale inosservanza⁴¹.

Alcuni commentatori ritengono che lo scarso seguito dei pareri del Comitato sarebbe compensato dal grado di autorevolezza acquisita negli anni dalla sua complessiva "giurisprudenza", la quale, proprio grazie all'assenza di poteri effettivamente coercitivi ma, al massimo, di stimolo o di *moral suasion*, avrebbe contribuito a sensibilizzare alla cultura del *drafting* e a diffondere una "coscienza legislativa sempre più avvertita e diffusa"⁴².

Ma si tratta di una valutazione che non sembra trovare effettivo riscontro nella realtà.

Da un'altra prospettiva, l'esame dei pareri del Comitato fornisce una lettura puntuale e circostanziata, quanto piuttosto disarmante, circa il livello di caoticità raggiunto ormai dall'ordinamento delle fonti del diritto.

La prassi sembra suggerire, ancora, che i problemi più spinosi non risiedono tanto nella politicità dell'organo, elemento fortemente stigmatizzato all'indomani della sua introduzione. Tale aspetto infatti, entro certi limiti almeno, appare del tutto fisiologico, dovendo tale organo, tra l'altro, individuare soluzioni in grado di contemperare non soltanto le ragioni della tecnica e quelle della politica, ma anche le diverse dimensioni tecniche della qualità della normazione, di cui si è detto. Oltre tutto, la stessa circostanza che molto spesso i pareri sono

³⁹ E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2013, 112.

⁴⁰ R. ZACCARIA, *La buona scrittura*, cit., 19. Vi sono stati peraltro iniziative, di recente, tese a limitare tale problema: dal 2009, in particolare, il Comitato può essere chiamato ad esprimere un parere sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge anche in una fase più avanzata del procedimento legislativo, vale a dire dopo il voto della Commissione sugli emendamenti.

⁴¹ In caso di commissione in sede legislativa, il mancato rispetto del parere del Comitato comporta che del progetto sia investita direttamente l'Assemblea; in caso di sede redigente, l'Assemblea delibera su un apposito ordine del giorno presentato dal Presidente del Comitato e, in caso di approvazione dello stessi, la Commissione di merito riesamina il progetto.

⁴² S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia, R. Dickmann, Padova, 2002, 56 ss.

approvati all’unanimità depone nel senso che a prevalere siano, nel caso, le ragioni della politica intesa in senso alto⁴³.

Il vero problema, invece, pare risiedere nella circostanza che, a tale contemperamento effettuato dal Comitato, se ne aggiunge inevitabilmente un altro, realizzato prima in Commissione e poi in Assemblea, progressivamente meno ancorato a parametri oggettivi e dunque progressivamente meno tecnico e più politico, che è spesso del tutto impermeabile agli esiti del primo.

In questo senso può dirsi, rettificando in parte quanto osservato in precedenza, che il Comitato non esercita effettivamente una funzione di controllo ma di mera consulenza sugli indirizzi e sul metodo della legislazione. O meglio, come anticipato, tenendo conto delle tipologie di procedimento legislativo per cui il suo parere è richiesto, se di controllo si vuol parlare, esso si esplica non tanto da parte del Comitato nei confronti del decisore finale, il Parlamento, ma da parte di quest’ultimo nei confronti del Governo, propulsore principale dell’attività legislativa. Il che, se soddisfa in un’ottica che guarda alla forma di governo, non determina ricadute decisive in termini di qualità del prodotto normativo finale.

È noto che sono state avanzate nel tempo diverse proposte al fine di rafforzare il grado di effettività dei pareri del Comitato⁴⁴. Sarebbe possibile, ad esempio: a) introdurre un “meccanismo rinforzato”, attribuendo soltanto all’Assemblea il potere di superare i pareri; b) posticipare l’espressione degli stessi ad una fase più avanzata del procedimento legislativo; c) formalizzare la prassi del secondo parere sui disegni di legge di conversione in caso di rilevanti modifiche apportate in Commissione; d) introdurre detta prassi anche per gli altri pareri; e) sottoporre al parere del Comitato anche alcune tipologie di emendamenti.

Senza entrare nel merito delle singole soluzioni, non pare dubbio che sia necessario un intervento concreto teso a individuare un bilanciamento più ragionevole tra le esigenze della buona qualità della normazione e quelle della politica⁴⁵.

In assenza di novità, l’attività del Comitato, pur meritoria sotto un profilo squisitamente tecnico, continuerà a ricoprire un ruolo del tutto marginale.

5.4. La maggior parte delle innovazioni concernenti il tema della qualità della normazione ha riguardato negli ultimi decenni la disciplina dell’istruttoria degli atti normativi del Governo e la previsione delle strutture idonee a svolgere tale funzione.

Prendendo avvio dai profili organizzativi si ricorda che, con d.lgs. n. 303/1999, sono state attribuite al DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, già istituito con D.P.C.M. del 1994) una serie di competenze in ordine alla qualità della normazione, con particolare riguardo, tra l’altro, alla valutazione di impatto

⁴³ A. PALANZA, *La perdita dei confini. Le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in «Storia d’Italia». Annali, 17, *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 1226.

⁴⁴ R. ZACCARIA, *La buona scrittura*, cit., 24.

⁴⁵ Esprime qualche cautela – da noi non condivisa – sul senso complessivo di tali proposte, osservando come le stesse potrebbero rischiare di incrinare la natura flessibile del procedimento dialettico attraverso cui il legislatore tiene conto anche delle esigenze della qualità e compromettere i risultati raggiunti dal Comitato in termini di formazione di una “coscienza legislativa sempre più avvertita e diffusa”, E. ALBANESI, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge ed o.d.g. al Governo nella XV legislatura*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2008.

della regolamentazione, alla qualità del linguaggio normativo e alla semplificazione dei procedimenti⁴⁶.

Il DAGL, attualmente disciplinato dall'art. 28 del D.P.C.M. 1° ottobre 2012, è una struttura di supporto al presidente del Consiglio che svolge compiti di consulenza giuridica di carattere generale, coordina l'istruttoria dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, verifica la conformità alle disposizioni costituzionali, il corretto uso delle fonti, la qualità dei testi sotto il profilo formale e sostanziale, sovrintende all'applicazione della disciplina in materia di AIR, ATN e VIR, infine elabora regole tecniche di redazione dei testi normativi.

Con particolare riguardo all'istruttoria degli atti normativi del Governo, compresi i disegni di legge di iniziativa governativa e i regolamenti ministeriali e interministeriali, è stata adottata la direttiva del P.C.M. del 26 febbraio 2009, che, per la prima volta, ha introdotto una tipizzazione del procedimento di formazione, fino a quel momento regolato soltanto in via di prassi. Nella direttiva si legge che il Governo deve provvedere ad "una adeguata programmazione delle iniziative normative, una approfondita analisi di impatto degli interventi, una completa istruttoria e un efficace coordinamento delle amministrazioni coinvolte". E ancora, con qualche enfasi, si precisa che "una produzione normativa di qualità rappresenta non solo un elemento di trasparenza e di certezza del diritto ma costituisce anche il fattore determinante per la buona amministrazione, la crescita e lo sviluppo economico del paese".

A tale proposito, nel citato documento si sollecitano le amministrazioni all'osservanza delle indicazioni contenute nella circolare del P.C.M. del 20 aprile 2001, già citata, elaborata d'intesa con il Presidenti di Camera e Senato, laddove si indicano nel dettaglio "le regole di carattere formale e sostanziale" da osservare con riguardo al "linguaggio normativo e la ricerca dei moduli omogenei di redazione dei testi normativi".

Nella direttiva del 2009 si prevede, ancora, che l'amministrazione che propone un certo provvedimento deve trasmetterlo al DAGL, con il corredo, a pena della mancata iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, di una relazione illustrativa, una economico-finanziaria (tecnica), una tecnico-normativa (ATN) e una riguardante l'impatto della regolamentazione (AIR), nonché previa acquisizione delle intese e dei pareri necessari.

Le quattro relazioni che accompagnano ciascun disegno di legge sono, per la citata direttiva, "strumenti fondamentali per assicurare la qualità della regolazione" nella fase istruttoria dell'atto normativo⁴⁷. La relazione illustrativa accompagna, per prassi, tutte le iniziative legislative presentate alle Camere. Con particolare riguardo agli schemi degli atti normativi del Governo e ai regolamenti, la citata direttiva del P.C. stabilisce che tale documento sia finalizzato a esplicitare le motivazioni e le finalità dell'intervento normativo, i suoi contenuti generali, a indicare l'impatto delle nuove disposizioni sulla normativa vigente e a descrivere i passaggi principali del procedimento di formazione.

⁴⁶ A. GHIRIBELLI, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in «La qualità della normazione», cit., 72.

⁴⁷ A tali relazioni se ne aggiunge poi una quinta, dedicata alla valutazione di impatto (VIR), richiamata dalla stessa direttiva del 2009 separatamente dalle altre, anche perché da predisporre in un momento ovviamente successivo, e comunque formalmente non compresa nell'elenco di quelle "fondamentali". Per un esame del ruolo delle predette Relazioni, cfr. N. LUPU, *Alla ricerca della motivazione della legge: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, 67 ss.

Quanto alla relazione tecnico finanziaria, prevista a partire dal 1988 (l. n. 362), si tratta di un documento con il quale, in conformità all’art. 81, comma 3, Cost., vengono quantificati gli oneri finanziari derivanti dall’approvazione del provvedimento normativo. Tale relazione, obbligatoriamente prevista per i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportano conseguenze sul bilancio, è predisposta dalle amministrazioni proponenti e verificata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze. Nessun provvedimento che ha ricadute sul bilancio può essere iscritto all’ordine del giorno del pre-consiglio dei ministri senza essere corredato da tale documento; la sua presentazione alle Camere costituisce un vero e proprio obbligo per il Governo (cfr. art. 76 bis Reg. Senato).

Quanto alle altre relazioni, più rilevanti ai fini della qualità della normazione, ad esse sono dedicati i successivi paragrafi.

5.5. L’ATN è uno strumento istituito in via sperimentale con direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 15 marzo 1998, confermato stabilmente, con talune modifiche volte ad allargare lo strumento anche all’analisi dell’impatto del provvedimento normativo all’esterno delle amministrazioni pubbliche, con la direttiva del P.C. del 27 marzo 2000, e oggi regolato dalla direttiva del P.C. del 10 settembre 2008 e successive modificazioni⁴⁸. Si tratta, a rigore, analogamente all’AIR, di un atto interno all’attività di Governo, che tuttavia, per prassi, viene sovente allegato al disegno di legge e trasmesso alle Camere.

Lo strumento è finalizzato ad assicurare, anche alla luce della giurisprudenza rilevante statale e comunitaria, il corretto inquadramento all’interno del sistema delle fonti degli atti normativi adottati dal Consiglio dei ministri, dei regolamenti ministeriali e interministeriali e degli emendamenti del Governo ai progetti di legge, nonché il loro coerente e sistematico inserimento nell’ordinamento giuridico vigente, anche tenendo conto dei giudizi di costituzionalità pendenti o dei progetti di legge all’esame del Parlamento. Inoltre, attraverso l’ATN ci si propone di accertare la conformità dei provvedimenti normativi alle disposizioni costituzionali, comunitarie e agli obblighi internazionali, nonché verificare il rispetto delle competenze delle autonomie territoriali e delle regole sulla buona redazione linguistica. Come si vede, dunque, si tratta di uno strumento appositamente rivolto a verificare, in senso lato, la qualità formale del provvedimento normativo.

Una possibile idea della resa effettiva che tale strumento ha fatto registrare negli ultimi anni sotto il profilo quantitativo e qualitativo può essere tratta dalla lettura dei pareri del Comitato per la legislazione, che, a partire dal 2005, nei rapporti presentati dai suoi presidenti, dà sistematicamente conto della presenza dell’ATN (come dell’AIR) nei provvedimenti sottoposti al suo esame. In particolare, secondo una indagine riguardante la XVI Legislatura⁴⁹, tra il maggio 2008 e il febbraio 2013, su

⁴⁸ Cfr. P. GRAVANO, L. TIVELLI, *La qualità della legislazione in Italia. Stato dell’arte e prospettive*, in «Iter legis», 2009, 158 ss. e F. BAILO, *L’analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in *La qualità della normazione*, cit., 25 ss.

⁴⁹ Della quale dà conto E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa*, cit., 183, in nota n. 33.

153 provvedimenti esaminati dal Comitato per la legislazione, 70 sono risultati dotati di ATN (circa il 46%), con un netto incremento rispetto al periodo precedente⁵⁰.

Malgrado la direttiva sopracitata non sembri lasciare spazi in proposito, vi sono ancora numerosi casi di disegni di legge che, pur non accompagnati dalla relazione sull'ATN, non soltanto vengono iscritti all'ordine del giorno del Pre-consiglio dei ministri ma addirittura giungono all'esame del Parlamento e divengono leggi.

5.6. L'AIR è un istituto introdotto nella XIII Legislatura dall'art. 5 della legge n. 50/1999 (legge di semplificazione 1998), fortemente raccomandato dall'OC-SE⁵¹, teso a consolidare e rafforzare una prassi già avviata a partire da alcune precedenti circolari riguardanti l'iniziativa governativa del Governo⁵². L'Italia è stata tra i primi paesi in Europa a sperimentare, nel biennio 2000-2001, tale strumento, ancorché prevedendone l'applicazione soltanto ai provvedimenti di iniziativa governativa, quali i disegni di legge e gli atti normativi adottati dal Consiglio dei ministri, i regolamenti ministeriali e interministeriali, nonché gli atti amministrativi generali.

L'analisi di impatto della regolazione comporta una valutazione *ex ante* degli effetti degli atti normativi con riferimento al loro profilo contenutistico, avendo presente quali destinatari i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni, con un apprezzamento dunque di natura tecnica circa l'effettiva utilità e sostenibilità della nuova disciplina. L'utilizzo dell'AIR dovrebbe consentire al Governo di valutare innanzi tutto l'indispensabilità di un determinato intervento normativo, per poi scegliere, in caso di riscontro positivo, il tipo di intervento più adeguato e meno oneroso per il complessivo sistema.

Tale valutazione, che riguarda dunque la qualità sostanziale della normazione, viene effettuata nella fase di progettazione dello schema di provvedimento, in funzione preliminare e prodromica alle successive fasi della discussione politica; la quale, ovviamente, rimane del tutto libera, ovvero non vincolata dai risultati della predetta valutazione. Si noti che, trattandosi di un apprezzamento di tipo preventivo, lo stesso si sostanzia in una sorta di simulazione della realtà futura, avente peraltro ad oggetto dimensioni disomogenee; ciò che richiede competenze e professionalità assai variegate e la scelta di metodi di analisi peculiari e definiti.

Le modalità operative di effettuazione dell'AIR sono state disciplinate a più riprese e si sono avute diverse fasi di attuazione.

Nella prima fase di sperimentazione, tra il 2000 e il 2001, l'AIR ha avuto ad oggetto soltanto cinque provvedimenti riguardanti la disciplina di alcuni procedimenti amministrativi e dunque una resa complessiva piuttosto deludente. Nel 2001,

⁵⁰ A riprova di ciò, F. BAILO, *L'analisi tecnico-normativa*, cit., 41, ricorda che, in occasione della discussione sul d.l. n. 207/2008 (cd decreto mille proroghe), l'Assemblea della Camera ha votato un ordine del giorno con il quale si è impegnato il Governo "ad adottare modalità di svolgimento delle fasi di istruttoria e progettazione normativa che favoriscano la redazione delle relazioni sull'AIR e sull'ATN [...]".

⁵¹ AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi tecnico normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di E. Catelani, E. Rossi, Milano, 2003, 1 ss.; C. FATTA, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in *La qualità della normazione*, cit., 51 ss.

⁵² R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 51 ss.

all'indomani del rinnovo della legislatura e del Governo, si è avviata una seconda fase di sperimentazione (direttiva del P.C.M. del 21 settembre), che, pur avendo esteso l'ambito di applicazione dell'AIR anche alle autorità amministrative indipendenti (cfr. art. 12 della legge n. 229/2003), si è dimostrata ancor meno efficace della prima.

La fase a regime ha preso avvio con la legge n. 246/2005 (legge di semplificazione per il 2005), che contempla tra l'altro, all'art. 14, una definizione generale dell'AIR: essa “consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative”, rappresentando la stessa altresì “un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo”.

Anche all'indomani della riforma del 2005 i risultati sono stati del tutto inappaganti⁵³, tanto che, nel 2008, la disciplina ha subito un ulteriore ritocco con il D.P.C.M. n. 170⁵⁴.

Con tale provvedimento viene rafforzato il ruolo del DAGL, che diviene il referente unico per le amministrazioni statali, viene data maggiore importanza al ruolo delle consultazioni nello svolgimento dell'istruttoria⁵⁵, che tuttavia rimangono facoltative, e si precisa che la relazione AIR deve necessariamente esaminare una serie di aspetti puntualmente indicati⁵⁶.

Ancor più di recente, il 15 dicembre 2017, anticipato da una lunga fase preparatoria e consultiva, è entrato in vigore il D.P.C.M. n. 169/2017, contenente l'atteso nuovo regolamento “recante la disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”.

⁵³ Cfr. *Relazione sullo stato di attuazione dell'AIR. Anno 2006*, XV Legislatura, predisposta ai sensi dell'art. 14 della legge n. 246/2005, presentata al Parlamento dal presidente del Consiglio dei ministri il 13 luglio 2007, ove si segnala come l'AIR sia ridotta di fatto a “un ulteriore elemento a supporto della giustificazione a posteriori delle scelte effettuate piuttosto che espressione di un'analisi valutativa preventiva in fase di progettazione normativa” e ove si lamenta la mancanza di competenze professionali all'interno delle amministrazioni; tanto che, paradossalmente, l'AIR finisce per “comportare un aumento di complessità, dei tempi di attuazione e dei costi dell'intera procedura”.

⁵⁴ *Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione*, adottato sulla scorta del *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, predisposto dal Governo nel 2007, ai sensi della legge n. 80/2006, allo scopo di rendere “più agile e di facile utilizzo” lo strumento dell'AIR.

⁵⁵ Cfr. A. VALASTRO, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in *La qualità della normazione*, cit., 141ss. Peraltro non risulta essere stato ancora adottato il regolamento, previsto dall'art. 5, comma 4, del D.P.C.M. n. 270/2008, per la definizione dei “criteri generali e le procedure in fase di consultazione”.

⁵⁶ In particolare: a) analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa e indicazione degli obiettivi perseguiti; b) indicazione delle informazioni utilizzate e delle consultazioni effettuate; c) analisi delle prospettive di non intervento (c.d. opzione zero) e di intervento alternativo a quello prescelto, evidenziando l'assoluta necessità di quest'ultimo; d) analisi dei presupposti normativi, organizzativi ed economico-sociali, dei vantaggi e degli svantaggi, dei costi amministrativi dell'intervento prescelto; e) stima, eventuale, dell'impatto sul mercato, sui processi di liberalizzazione, e valutazione dell'incidenza sulle libertà dei soggetti; f) descrizione delle modalità di attuazione amministrativa e di pubblicità; g) descrizione delle modalità per il successivo monitoraggio del procedimento.

Si noti peraltro che il DAGL può richiedere all'amministrazione competente eventuali modifiche o integrazioni nella relazione sull'AIR ma non ha il potere di bloccare l'iter del provvedimento.

La nuova normativa, della cui resa è ad oggi impossibile parlare, considera innanzi tutto l'AIR, la VIR e le consultazioni quali "strumenti che, integrati fra loro, concorrono alla qualità del processo normativo [...] secondo un approccio circolare alla regolamentazione"; "AIR e VIR coadiuvano le scelte dell'organo politico di vertice dell'amministrazione e contribuiscono alla loro trasparenza" (cfr. art. 2).

Con particolare riguardo alla programmazione normativa, il regolamento prevede la predisposizione, da parte di ciascuna Amministrazione, di un programma semestrale ove si elencano le iniziative normative previste nel semestre successivo, indicando l'eventuale sussistenza di cause di esclusione dall'AIR.

In particolare, nel regolamento si prevede che l'AIR debba riguardare (art. 5) gli atti normativi del Governo compresi quelli adottati dai singoli ministri, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa. L'AIR viene esclusa (art. 6) per i disegni di legge costituzionale, per le norme di attuazione degli Statuti delle regioni a Statuto speciale, per le disposizioni incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza dello Stato, sui disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, sulle norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali, sulle leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali, sui testi unici meramente compilativi, sui provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 17, commi 4 *bis* e 4 *ter*, della legge n. 400/1988.

Ancora, la richiesta di esenzione dall'AIR (art. 7) può essere presentata al DAGL dall'amministrazione proponente quando si presume che l'impatto del procedimento sia ridotto: e ciò, in particolare, per i bassi costi di adeguamento attesi, per il numero esiguo di destinatari ovvero per la limitata incidenza sulle risorse pubbliche o sugli assetti concorrenziali del mercato.

All'art. 10 si prevede, infine, una specifica disciplina per quanto riguarda l'analisi di impatto dei decreti legge.

Allo stato attuale, in attesa di verificare l'impatto del regolamento del 2017, può dirsi che l'AIR non manifesta ancora concretamente un'acquisita cultura della progettazione normativa, riducendosi spesso ad una sorta di "clausola di rito" circa la ridotta entità dei costi da regolazione prodotti dal provvedimento⁵⁷. Esso appare più una "pezza d'appoggio" per giustificare il provvedimento piuttosto che un processo utile a conformarlo.

Le ragioni di tale insuccesso vanno ricercate nella mancanza di tempo e soprattutto di competenze adeguate all'interno delle amministrazioni. Ma, più in generale, si registra un problema in senso lato culturale. Com'è stato segnalato, il vero scoglio, probabilmente, risiede nella scelta di fondo, di realizzare una sorta di acritica trasposizione nell'ordinamento italiano di uno strumento di matrice anglosassone "lontano dalla *forma mentis* del nostro ordinamento", che "avrebbe richiesto una base più solida di analisi e modifica profonda del modo di "fare le leggi"⁵⁸.

Per queste ragioni, come lo stesso Parlamento riconosce, l'AIR può ritenersi, ad oggi, un "elemento pressoché decorativo"⁵⁹.

⁵⁷ F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione*, cit., 33.

⁵⁸ Così A. GRECO, *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *www.federalismi.it*; analogamente cfr. anche C. FATTA, *L'analisi di impatto della regolamentazione*, cit., 55.

⁵⁹ Senato della Repubblica, Servizio qualità degli atti normativi, *Analisi di impatto della regolamentazione, Dossier. n. 5*, Roma, 2008, 9.

5.7. L’art. 14 della legge n. 246/2005 ha istituito la VIR, consistente nella “valutazione del raggiungimento delle finalità” e nella “stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”⁶⁰.

L’idea sottesa a tale istituto, certamente condivisibile, si fonda sulla constatazione che il processo di decisione non può arrestarsi all’approvazione del provvedimento normativo ma deve necessariamente essere seguita da una fase di monitoraggio e valutazione degli effetti concretamente prodotti, al fine di apprezzare l’impatto e l’efficacia dei provvedimenti adottati e orientare la successiva attività di produzione normativa. In questo senso, si è detto che l’attività legislativa è un processo ciclico in continuo divenire⁶¹.

Le modalità di attuazione della VIR sono state dapprima definite con il D.P.C.M. n. 212/2009 e, più di recente, con il citato D.P.C.M. n. 169/2017.

Quest’ultimo stabilisce che ogni amministrazione predisporre un piano biennale per la valutazione relativo agli atti normativi di competenza su cui intende svolgere la VIR (art. 12). In particolare, nel piano rientrano le leggi di conversione di decreti-legge, gli atti normativi nei quali sono previste clausole valutative nonché gli atti normativi nei quali è prevista l’adozione di disposizioni correttive o integrative. La puntuale individuazione degli atti da sottoporre alla VIR è effettuata tenendo conto di una serie di criteri (art. 12): rilevanza dell’atto rispetto agli obiettivi delle politiche cui lo stesso si riferisce, significatività degli effetti, modifiche del contesto socio-economico di riferimento.

La VIR si articola, poi, nelle seguenti fasi (art. 13): analisi della situazione e dei problemi, ricostruzione della logica dell’intervento, valutazione dell’intervento, definizione di ipotesi di revisione, abrogazione o miglioramento dell’attuazione delle norme in esame. Segnatamente, la fase della valutazione si svolge in relazione ai seguenti criteri: efficacia del provvedimento in relazione agli obiettivi prefissati, efficienza dello stesso in relazione alle risorse impiegate, sua perdurante utilità, coerenza dell’insieme delle norme che disciplinano l’area di regolazione in esame.

Venendo ad alcune considerazioni generali, si tratta di un’esperienza ad oggi del tutto incompiuta e insoddisfacente, attesa la “totale assenza di esperienze registrabili a livello statale”. E anche a prescindere dallo scarso riscontro in termini quantitativi, perplessità di ordine più generale sull’istituto sono state avanzate in relazione alla scelta di predisporre un tipo di verifica *ex post* che si rivolge ai singoli atti piuttosto che al complesso delle politiche pubbliche riguardanti un certo ambito materiale, considerate appunto nel loro insieme⁶².

La verità è che, affinché gli strumenti della qualità possano davvero ottenere dei risultati, a maggior ragione per quanto riguarda i metodi di valutazione di impatto dei provvedimenti normativi, occorre che si verifichino alcune precise

⁶⁰ Sulla VIR, cfr. M. PIETRANGELO, *La verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e regioni*, in *La qualità della normazione*, cit., 93ss. e A. GHIRIBELLI, *Decreto PCM 19 novembre 2009, n. 2012, recante disciplina attuativa della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR)*, in *Codice di Drafting*, Libro II, in www.tecnichenormative.it.

⁶¹ L. MADER, *L’évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, 1985, 33.

⁶² M. PIETRANGELO, *La verifica dell’impatto della regolamentazione*, cit., 93 ss.

precondizioni: innanzi tutto occorre un’“autorevole regia politica”, poi il consenso delle amministrazioni, inoltre che siano attivate strutture dotate di elevate professionalità, capaci di utilizzare strumenti efficaci di consultazione e, sul modello della *Better Regulation Unit* britannica, indipendenti dalle ordinarie strutture preposte alla elaborazione e approvazione dei testi normativi⁶³. Tutto questo nell’esperienza italiana è ancora molto lontano.

Del resto, com’è stato notato, uno degli ulteriori segnali che dimostrano come la volontà politica di portare davvero a regime gli strumenti della qualità della normazione sia più formale che sostanziale risiede nella scarsa considerazione del fattore tempo nell’affrontare i processi di decisione politica⁶⁴: in altre parole, occorrerebbe una maggiore attenzione all’esame sistematico dei tempi in relazione alle diverse fasi (ATN, AIR, VIR) e ai diversi soggetti chiamati ad intervenire in modo tale che sia possibile predisporre un’adeguata programmazione delle procedure da seguire per la formazione degli atti normativi⁶⁵.

6. Volendo svolgere alcune brevi osservazioni conclusive è possibile notare come negli ultimi anni si siano contemporaneamente intensificati tanto i fattori che incidono negativamente sulla qualità del prodotto normativo quanto gli strumenti e le procedure volte al miglioramento di tale qualità.

Non può nascondersi che il saldo, ad oggi, è assolutamente negativo.

La montagna ha partorito un topolino.

Senz’altro si è rafforzata la cultura del buon legiferare, essendo ormai (più) diffusa la consapevolezza che le politiche tese al miglioramento della qualità della normazione, intesa sia sul piano formale che sostanziale, sono essenziali per far recuperare “margini di competitività” al sistema paese sotto il profilo istituzionale, sociale ed economico⁶⁶. Ma tale consapevolezza non ha prodotto un’effettiva inversione di tendenza. Se è vero, allora, che l’attenzione alla qualità della normazione è prima di tutto “un problema di cultura”⁶⁷, è vero pure che la cultura, da sola, non basta.

Quanto agli strumenti giuridici segnatamente posti a presidio della qualità della normazione, non c’è dubbio che la “cassetta degli attrezzi” sia molto fornita. Occorre proseguire sulla strada del loro progressivo affinamento, o in alcuni casi di una vera e propria “messa a regime”. Almeno alcune delle ragioni che concorrono alla cattiva qualità della normazione sono da individuarsi proprio nelle carenze della disciplina di tali strumenti.

Come si è visto, questi ultimi sono distribuiti tra Governo e Parlamento, ancorché, in coerenza con il sensibile spostamento del baricentro della produzione normativa verso l’Esecutivo, i principali recenti “investimenti”, in termini di introduzione di strumenti e procedure nuove o di implementazione di quelle vecchie, siano stati realizzati sul versante governativo.

⁶³ F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione*, cit., 101.

⁶⁴ G.U. RESCIGNO, *I presupposti filosofici*, cit., 74.

⁶⁵ In questo senso, peraltro, sembra ora andare il regolamento del 2017 citato.

⁶⁶ A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia*, cit., 1.

⁶⁷ M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in “Buone” regole e democrazia, a cura di M. Raveraira, Catanzaro, 2007, 179.

Si tratta, in entrambi i casi, di strumenti dalla natura ibrida, in parte tecnica e in parte politica, in proporzioni diverse a seconda dei casi. Questo aspetto rappresenta, allo stesso tempo, la forza e la debolezza di tali esperienze. Senza la componente politica sarebbe impensabile ottenere per tali organismi quel (minimo) di effettività che faticosamente essi tentano di conquistare; d'altra parte, la loro politicità si riverbera sovente nella loro scarsa indipendenza, che invece dovrebbe essere scontata per soggetti che "supervisionano" il lavoro di organi politici⁶⁸.

In particolare, sia gli strumenti posti a presidio della qualità della normazione sia quelli deputati alla valutazione dei provvedimenti normativi sono affidati agli stessi soggetti che hanno la responsabilità di produrre le norme, e talora anche di applicarle (nel caso del Governo), senza alcuna garanzia di autonomia di chi svolge l'attività di controllo e valutativa. Non stupisce, in questo senso, che proprio il Governo sia talora il primo ad eludere i controlli da esso stesso introdotti⁶⁹.

L'esame dello stato dell'arte ci mostra che strumenti quali l'AIR o la VIR sono ancora in fase di sostanziale sperimentazione, circondati da diffidenza, assai onerosi nella gestione, soprattutto in relazione ai risultati che sono in grado di garantire; essi non hanno ancora effettivamente incrinato il modo tradizionale di concepire il processo di produzione delle norme, incontrando resistenze non solo nelle sedi politiche ma anche negli apparati burocratici.

Quanto poi al versante parlamentare, gli aspetti maggiormente critici attengono alla farraginosità del procedimento legislativo, che sovente comporta che le esigenze della qualità della normazione siano tenute in conto solo occasionalmente o in via residuale. Certamente l'esperienza del Comitato per la legislazione, superate le perplessità iniziali di ordine generale⁷⁰, andrebbe valorizzata, in primo luogo estendendola al Senato, in secondo luogo allargando l'attività di controllo ad un maggior numero di provvedimenti, in terzo luogo introducendo accorgimenti volti a rendere i suoi pareri maggiormente vincolanti.

Per presidiare la qualità della normazione occorre evitare procedure e strumenti troppo contorti, onde scongiurare che lo strumento tecnico non divenga esso stesso ulteriore elemento di complicazione e di scarsa chiarezza, ma occorre anche predisporre presidi efficaci e non facilmente eludibili. Il punto più critico, infatti, non riguarda tanto la definizione di strumenti nuovi, o la diversa configurazione degli strumenti già esistenti, bensì, come detto, la loro effettività. La verità è che qualsiasi presidio di tecnica normativa ha una qualche possibilità di successo solo se viene congegnato come effettivo limite giuridico. E a questo

⁶⁸ OECD, *Oversight bodies for regulatory reform*, 2007, 6.

La dottrina che si è interrogata sulla natura degli organi posti a presidio della qualità della normazione ha escluso la loro riconducibilità al *genus* degli organi di "controllo costituzionale" (secondo la ricostruzione di S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, 1963, Milano, 1 ss.); e ciò non tanto per la natura non costituzionale dei valori alla cui tutela gli stessi sono preordinati bensì proprio per la loro non terzietà rispetto al soggetto controllato, nonché per la ragione che essi sono, per lo più, privi di poteri coercitivi, sanzionatori o anche soltanto ostativi (R. BILLÈ, *Qualità della legge e forma di governo*, cit., 232 ss.).

⁶⁹ Su tale paradosso, cfr. A. MORELLI, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, cit.

⁷⁰ Cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999, 31 ss., che segnala la singolarità della scelta, anche nel panorama comparato, di attribuire ad un organo sostanzialmente politico il compito di salvaguardare la qualità della normazione.

proposito, si sente soprattutto la mancanza di un giudice/custode della qualità della normazione.

Da ultimo, il problema principale è quello di individuare un equilibrio ragionevole tra gli strumenti posti a salvaguardia della qualità della normazione e le istanze politiche, o meglio la politica. Da un parte lo strumento tecnico, proprio in quanto “strumento”, deve essere funzionale al decisore politico, dall'altra occorre che gli sia garantito un certo livello di autonomia e di cogenza. E la disponibilità della politica a recepire le istanze della buona qualità della normazione oscilla, in ultima analisi, in funzione degli equilibri della forma di governo, nel senso che essa dipende anche dal grado di stabilità degli esecutivi e dalla compattezza delle maggioranze politiche, sia perché le politiche sulla buona legislazione richiedono tempo e costanza sia perché, com'è stato notato, l'instabilità politica comporta, quasi fisiologicamente, un procedimento legislativo più sbrigativo, compromissorio e “defatigante”⁷¹.

⁷¹ V. LIPPOLIS, G. PITTRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Catanzaro, 2007, 59 ss., ove si sottolinea che le disfunzioni maggiori sul fronte del procedimento legislativo si sono avute a partire dalla XV legislatura, quando si è “rotta” la simmetria tra i sistemi elettorali di Camera e Senato.

STRATIFICAZIONE, VOLATILITÀ, MANUTENZIONE DELLE NORME

Daniele Ravenna

Per affrontare il tema assegnato – sia pure in maniera del tutto frammentaria e parziale, portandovi il punto di vista di un operatore pratico e non di uno studioso – vorrei richiamare le vicende degli interventi legislativi sulla qualità della normazione *lato sensu* che si sono succeduti dalla metà degli anni '90 in poi, a premessa di qualche rapidissima considerazione.

Intorno alla metà degli anni '90 abbiamo le leggi Bassanini, ovvero un complesso di interventi di riforma ispirati alle parole d'ordine della semplificazione e della delegificazione, con tutto un corollario di interventi connessi: la riduzione del numero dei Ministeri, un ampio trasferimento di competenze alle Regioni con il conseguente alleggerimento dell'amministrazione centrale dello Stato, il nuovo strumento della legge annuale di semplificazione, i regolamenti di delegificazione volti alla semplificazione dei procedimenti amministrativi. Quale punto di riferimento dell'intervento riformatore, quindi, sono assunti i provvedimenti amministrativi e il percorso procedimentale che conduce alla loro adozione, individuando una delle chiavi riformatrici nell'abbassamento della relativa disciplina nella gerarchia delle fonti; il taglio "trasversale" all'ordinamento sul quale si sceglie di intervenire è quello, quindi, del procedimento amministrativo.

Nel contempo, sul piano dell'organizzazione di Governo si opera la scelta di dare vita a una specifico organo preposto a tali attività di semplificazione, il Nucleo per la semplificazione: ciò sul presupposto che il compito di promuovere e attuare i processi di semplificazione così impostati possa essere meglio adempiuto da un soggetto estraneo ai singoli dicasteri, che – è sottinteso – vengono individuati da questa strategia riformatrice quali i primi responsabili dell'inflazione normativa e della conseguente complessità dell'ordinamento. È quindi "contro" la tradizionale articolazione ministeriale che si costituisce questa nuova struttura. Questa, in due parole, è la strategia sottostante agli interventi di quegli anni.

Al contempo, vanno ricordati gli interventi operati sul versante parlamentare, che con quelli di cui ho appena detto si integrano profondamente: mi riferisco alle circolari presidenziali sull'istruttoria legislativa, alle conseguenti modifiche regolamentari realizzate dalla Camera dei deputati e alla diversa strategia del Senato che investe, invece, sull'amministrazione parlamentare e in particolare sull'organizzazione degli uffici posti a supporto dei nuovi filoni di attività: mi riferisco in particolare all'Osservatorio sull'attuazione della legislazione e all'ufficio AIR – è questa l'epoca infatti in cui diviene di attualità il tema dell'AIR. Sul versante regolamentare, viene coerentemente introdotto l'articolo (73-bis) che impegna la Presidenza (e cioè in sostanza l'amministrazione) a monitorare la legislazione vigente, costruendo una base dati dei termini da essa previsti ai fini

della tempestiva segnalazione della loro scadenza (almeno due mesi prima) al Governo e alle Commissioni permanenti.

Consentitemi di fare solo fugace menzione di un ulteriore strumento volto al riordino e alla semplificazione della normazione, e cioè i testi unici misti.

Possiamo successivamente individuare una seconda fase del processo riformatore, che prende l'avvio nella prima metà degli anni Duemila e vede un significativo mutamento di rotta, pur permanendo gli strumenti di semplificazione già ricordati, spostando in capo ai ministeri il *focus* della responsabilità dei processi di riordino e semplificazione: si abbandona l'idea del Nucleo di semplificazione come soggetto dialettico rispetto ai ministeri e si responsabilizzano i singoli dicasteri per quanto riguarda l'attività di riordino della normazione di settore attraverso lo strumento dei codici di settore. Naturalmente lontana l'idea della grande codificazione di sapore ottocentesco (si è parlato a questo proposito di “pensiero debole”...), l'obiettivo è quello di dar vita a codici settoriali, di ambito quindi ben più limitato, al fine di riordinare la disciplina vigente in una certa materia, apportando ove opportuno anche un *quid novi* attraverso lo strumento “classico” della delega legislativa. Lo strumento dei testi unici misti viene quindi abbandonato di fatto e poi anche formalmente cancellato. In certo modo, è la ricollocazione al centro del processo di uno strumento – l'organico riordino di una disciplina di settore attraverso la codificazione operata con lo strumento della delega legislativa – che d'altra parte non era mai stato abbandonato: ricordo, ad esempio, il riordino effettuato nel settore dei beni culturali e paesaggistici, operato dapprima con un testo unico (decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, emanato in base alla delega conferita dalla legge 8 ottobre 1997, n. 352) poi con un vero e proprio codice (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, emanato in base alla delega di cui all'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Mi piace a questo punto a ricordare che all'inizio degli anni Duemila prende lentamente l'avvio – dopo qualche falsa partenza e il superamento di varie difficoltà – uno strumento conoscitivo pratico, al quale personalmente annetto grande importanza ai fini del riordino e della semplificazione – ma prima ancora della conoscenza! – della legislazione. Mi riferisco alla banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente, offerta su Internet con il nome di “Normattiva” e che è scaturita da una intuizione geniale di Beniamino Andreatta, resa legge dall'ormai famoso art. 107 della legge finanziaria 2001 e tradotta in pratica dal concorde impegno – mai venuto meno nonostante una attenzione politica a dir poco intermittente e la pressione di non pochi controinteressi – della Camera, del Senato (e qui permettetemi di sottolineare il ruolo determinante giocato dalle due amministrazioni parlamentari) e della Presidenza del Consiglio. Tengo a sottolineare alla vostra attenzione l'importanza di “Normattiva” poiché questo strumento – progressivamente aggiornato e arricchito – entra direttamente in quella strettissima relazione che unisce i tanti diversi profili della qualità sostanziale della normazione, della sua effettività, della qualità redazionale delle disposizioni, della coerenza complessiva dell'ordinamento. Sono profili apparentemente eterogenei, ma in realtà strettamente connessi tra di loro. Il tema è quello della conoscibilità delle norme attraverso una banca dati pubblica e gratuita delle leggi, la cui costruzione ci ha fatto toccare con mano le dimensioni dello *stock* normativo stratificatosi nel tempo e la complessità dei problemi posti – teorici e

pratici – dall’obiettivo perseguito. È difficile, ad esempio, poter considerare effettive norme pur formalmente vigenti ma delle quali i cittadini e le stesse amministrazioni hanno dimenticato l’esistenza. Del resto, la non conoscenza delle norme vigenti fa sì che il legislatore non di rado approvi nuove regole che sono in realtà già presenti nell’ordinamento o che si sovrappongono a quelle, creando delicati e incresciosi problemi a chi è chiamato a darvi applicazione.

Alla metà del primo decennio degli anni Duemila si apre la vicenda del “taglia-leggi”, le cui movimentate fasi sono ben note. Anch’essa ha una “sponda” parlamentare, che assume la forma della costituzione di una apposita Commissione bicamerale, la Commissione parlamentare per la semplificazione, chiamata a dare pareri sui vari atti nei quali il percorso del “taglia leggi” si concretizza. La tormentata vicenda del “taglia-leggi”, che ha suscitato un grande dibattito e molte critiche – che in buona parte mi permetto di ritenere fondate – presenta comunque a mio avviso un innegabile profilo positivo: il presupposto dell’intera operazione è stato il censimento della normativa vigente, o meglio il censimento della normativa mai esplicitamente abrogata (e questo a dire il vero è l’obiettivo anche di Normattiva, che però all’epoca non era ancora pienamente operativa), ovvero mai abrogata implicitamente ma inequivocabilmente dalla normativa successiva. Questo compito, che si è rivelato estremamente oneroso, ha fatto perno sull’impegno delle amministrazioni centrali dello Stato, pur coordinate da un ministro *ad hoc*, il Ministro per la semplificazione normativa. Compiuta questa ricognizione, il passo successivo è stato quello, parimenti importante, di determinare l’articolazione dello sterminato *stock* normativo individuato relativamente alle singole materie. Il passo ancora successivo, logicamente conseguente, era quello di individuare, Dicastero per Dicastero, quali fonti dovessero essere conservate oppure no, facendo cadere sulle seconde la “ghigliottina”. L’altro punto importante è che questo semplice processo di abrogazione generalizzata doveva accompagnarsi con un ulteriore processo di riordino, semplificazione, riassetto della normativa rimasta condotto attraverso l’emanazione di codici.

In conclusione, la ghigliottina è caduta, ma quali codici sono stati emanati per riordinare l’ordinamento in esito alle operazioni del taglia-leggi? A mia conoscenza, al momento solo tre: uno di dimensioni davvero notevoli, il Codice dell’ordinamento militare e annesso regolamento; un secondo, di dimensioni tutt’affatto diverse, l’ordinamento dei consolati all’estero, e il terzo è il Codice del turismo, che ha fra l’altro impattato su delicati profili di rapporti con la competenza delle Regioni. Accenno di sfuggita al fatto che uno degli aspetti più significativi del processo avviato dal “taglia-leggi”, può essere rinvenuto nell’aver portato alla luce antinomie e nodi problematici della normativa vigente e aver costretto le Amministrazioni di settore ad affrontarli e scioglierli.

Concludo più rapidamente possibile, accennando a un profilo della questione che ritengo essenziale: ci sono due filoni di intervento sulla legislazione che devono procedere congiuntamente e parallelamente anche se potenzialmente in contraddizione fra loro. Sono il processo di codificazione e quello di “manutenzione” della normativa. Sono l’uno in qualche modo in contraddizione dell’altro, dato che la codificazione tende a “fotografare” l’ordinamento nei contenuti che esso presenta in un momento dato e a conferirgli un assetto organico e in certo modo statico, mentre la manutenzione esprime quell’esigenza assolutamente

insopprimibile che è il continuo aggiornamento delle norme al mutare delle esigenze della società. Sono tuttavia entrambe esigenze fondamentali, che dovrebbero essere perseguite con pari costanza per assicurare il buon funzionamento dell’ordinamento.

A questo proposito, è emblematico di questo ordine di problemi il divertente caso avvenuto con il Codice dell’ordinamento militare (decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, pubblicato nel S.O. n. 84 alla G.U. n. 106 dell’8 maggio 2010). Con disposizione di apparente ragionevolezza, stante le monumentali dimensioni di tale Codice, è stato disposto che la sua entrata in vigore fosse differita a cinque mesi dopo la sua pubblicazione. Ebbene, nei cinque mesi successivi alla sua pubblicazione, con decretazione d’urgenza sono state introdotte varie modifiche alla normativa previgente (quella che era confluita nel Codice). Cosicché, quando il Codice è entrato in vigore, in un testo che ovviamente non teneva conto delle modifiche entrate in vigore dopo la sua pubblicazione, si è posto il problema che il Codice, in quanto *lex posterior*, avrebbe abrogato le norme più recenti entrate in vigore nel frattempo...

Concedetemi giusto una battuta sul carattere troppo effimero della nostra legislazione. Perché le leggi “durano” poco? Forse perché è troppo semplice fare leggi: il “prezzo” che il sistema politico-istituzionale deve pagare per produrre nuove leggi è troppo basso. Occorrerebbe inserire in Costituzione almeno qualche previsione sulla produzione normativa; è singolare che questo non solo non avvenga, ma nemmeno se ne discuta. Ciò significa a mio avviso due cose: in primo luogo che vi è, a livello di ceto politico-parlamentare e di Governo, una minore attenzione a questi profili rispetto a quanto possiamo immaginare e desiderare; inoltre che non vi è una base condivisa di principi da poter costituzionalizzare.

Aggiungo ancora, e mi permetto conclusivamente di essere un po’ *tranchant*, il fatto che nel 2009 siano state inserite nella legge n. 400 del 1988 – dunque in una legge ordinaria – disposizioni sulla produzione normativa e sulla qualità della normazione, così come la presenza in vari codici di norme che “vietano” al legislatore futuro di apportare ai codici stessi modifiche non esplicite – a mio avviso vere prese in giro dell’ingenuo lettore – mi paiono una mesta conferma di quanto ho appena detto.

IL REQUISITO DELL'OMOGENEITÀ NELLA DECRETAZIONE D'URGENZA

Paolo Rametta

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Dal controllo dei requisiti di necessità e urgenza alla compar-
sa del parametro della omogeneità. 2.1. gli ondivaghi orientamenti giurisprudenziali. 2.2.
La sentenza n. 171 del 2007 e la n. 128 del 2008. 3. Le esternazioni presidenziali. 4. (segue)
Il presidente della Repubblica e le convergenze parallele con la Corte. 5. La lente dell'omo-
geneità. 6. La lente della tipicità; vizio *in procedendo* e sentenza 355 del 2010. 7. La sentenza
C. Cost.22 del 2012. 7.1. La "chiusura del cerchio"? 8. La sentenza 32 del 2014, un caso di
scuola, con qualche passo avanti. 8.1. Il monito al Parlamento e al Governo. 9. Conclusione.

1. La dinamica del rapporto tra sindacato di costituzionalità e decreto-legge è
complessa¹, difficilmente ricostruibile per offrirne una lettura coerente.

I problemi che la Corte ha dovuto affrontare in passato erano inizialmente
la difficoltà della durata dell'atto avente forza di legge, la cui durata è limitata a
sessanta giorni (certamente inferiore a quello necessario alla Corte per giudicare
sulla questione, con la conseguenza che le relative eccezioni venivano regolar-
mente dichiarate manifestamente inammissibili in quanto aventi ad oggetto
un atto non più vigente al momento del giudizio) e successivamente, una volta
aggirato l'ostacolo della breve durata del decreto-legge, con la problematica della
reiterazione del decreto-legge².

Più recentemente la Corte si è espressa sulle questioni attinenti alla verifica
della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza e alle connesse questioni
del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, ma anche all'omogeneità
del contenuto del d.l., soprattutto nel caso di emendamenti approvati in sede di
conversione. Ricostruiremo con attenzione questi aspetti seguendo dapprima l'evol-
uzione giurisprudenziale della Corte costituzionale successivamente introducendo
la figura e i rilievi del Presidente della Repubblica, come secondo custode dell'or-
dinamento costituzionale, finendo poi per avviare un'analisi simultanea della evol-
uzione del contesto politico-normativo e giurisprudenziale degli anni più recenti.

¹ G. MONACO, "Necessità e urgenza" del decreto legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sen-
tenza n. 171/2007, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Gover-
no tra Corte costituzionale e giudici, Atti del convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa" Università
degli studi Milano-Bicocca 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, 392.

² R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di),
L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia, Macerata, 2004.

2. Il sindacato della Corte costituzionale sul profilo della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge deve esser fatto risalire al 1995 (sentenza 27 gennaio 1995, n. 29), allorché la Corte minaccia per la prima volta, abbandonando tutte le remore e le resistenze dalle quali si era lasciata avvolgere nella propria precedente giurisprudenza, l’illegittimità costituzionale di un decreto-legge per la carenza dei suddetti requisiti³.

Seppure la sentenza sarà destinata ad assumere una rilevanza fondamentale per tutto il corso successivo, non possiamo non ricordare come la stessa si fosse arenata in un nulla di fatto proprio a causa delle difficoltà sopraesposte: si concludeva infatti con una pronuncia di inammissibilità della questione, basandosi sul tradizionale argomento della impossibilità per le Regioni – si trattava, infatti, di un giudizio in via principale – di far valere vizi della legislazione statale che non si risolvano in lesioni del proprio ambito di competenza⁴. Tuttavia, c’è chi non ha mancato di rilevare che “proprio il fatto che quel passo costituisse una sorta di *obiter dictum*, giacché la Corte avrebbe potuto omettere qualsivoglia riferimento sul punto, facendo leva esclusivamente sull’argomento dell’inammissibilità per carenza di interesse costituzionalmente qualificato del ricorrente, dava a quella presa di posizione ancora più rilevanza”⁵.

Il problema, peraltro, era precedente all’entrata in vigore della Costituzione, in quanto, perdurante la vigenza dello Statuto Albertino, pur essendo riconosciuta in astratto la possibilità di un controllo formale sulla legittimità di leggi e atti con forza di legge, la giurisprudenza si mostrava piuttosto restia a intervenire rispetto a valutazioni sulla necessità e sull’urgenza di un decreto-legge, facendo leva sulla pertinenza della questione al potere politico. Questa posizione, che risale alla fine dell’ottocento, venne temporaneamente superata grazie alla nota pronuncia delle sezioni unite della Cassazione del 16/11/1922, redatta da Mortara, nella quale si affermava l’obbligo di disapplicazione in capo all’autorità giudiziaria del decreto-legge emanato dal governo in assenza delle ragioni di urgenza e nel caso il Governo non avesse chiesto la deliberazione del Parlamento rispetto al decreto medesimo. “È noto che, con l’avvento del regime fascista, queste aperture vennero immediatamente abbandonate, Mortara fu posto a

³ Punto 2 del considerato in diritto, sentenza n. 29 del 1995: “a norma dell’[...] art. 77, la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l’urgenza di provvedere tramite l’utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell’adozione del predetto atto, di modo che l’eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell’ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest’ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l’esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione”. Dal che i giudici di Palazzo della Consulta ricavano conclusivamente che “non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all’esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza”.

⁴ A questo proposito si veda come nella recente sentenza 22/2012 il parametro della ridondanza si è “elasticizzato” nella ricostruzione di: E. Rossi, *Il fine meritevole giustifica l’utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, in *Giur. costit.* 2012, n. 1, p. 298-305.

⁵ P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. It.* 2007, 2677 ss.

riposo e, nonostante vi fosse autorevole dottrina contraria, la Cassazione riprese il precedente orientamento che escludeva una valutazione in sede giudiziaria sul potere dell'esecutivo di emanare decreti d'urgenza, tanto più che pochi anni dopo intervenne il legislatore a dettare, con l'art. 3 della l. 100/1926, un'espressa disciplina del decreto-legge⁶.

Quest'orientamento è rimasto immutato anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, fino proprio alla pronuncia della Corte costituzionale del 1995 e alla successiva del 2007, la n. 171, che ha dichiarato per la prima volta l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge per evidente carenza dei presupposti di necessità e urgenza.

L'indirizzo più risalente negava la sindacabilità di ogni vizio proprio del decreto-legge a seguito della legge di conversione, facendo leva sulla configurazione di quest'ultima come forma di novazione, "idonea ad assorbire ogni vizio proprio del decreto"⁷.

Il punto di discontinuità è stata la "svolta" della sent. n. 29 del 1995 ove si è ammessa la possibilità di scrutinare il vizio dei presupposti del decreto-legge, quanto meno (come vedremo diffusamente) nei casi di "evidente mancanza", anche dopo la conversione. L'idea portante è stata quella di negare l'efficacia "sanante" della conversione, sforzandosi invece di ricostruire il difetto della straordinaria necessità ed urgenza quale vizio formale, attinente al procedimento di conversione e come tale trasmissibile alla legge parlamentare.

2.1. L'impostazione intrapresa dalla sentenza 29 del 1995 non ha però mai portato (almeno fino al 2007) ad annullare un decreto-legge per assenza dei presupposti. Nonostante questo, è stata successivamente ribadita sia rispetto a decreti-legge ancora in corso di conversione⁸ sia rispetto a decreti-legge convertiti in legge⁹, mentre è stata esclusa rispetto a disposizioni aggiunte in sede di conversione (sent. n. 391 del 1995) e rispetto a disposizioni di "sanatoria", che si limitano a far salvi gli effetti di decreti non convertiti (sent. n. 84 del 1996).

Il vero problema, per la Corte, in quegli anni, era costituito dalla prassi della reiterazione dei decreti-legge, che risultava viepiù crescente. La Corte intervenne così con la nota sentenza 360 del 1996, che pur stabilendo l'illegittimità della prassi della reiterazione, per evitare di spazzare via anni di catene di decreti-legge reiterati, convertiti e sanati, è stata costretta a far "salvi gli effetti dei decreti-legge iterati o reiterati già convertiti in legge (o in corso di conversione)" dal momento che "tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione"¹⁰.

⁶ Questa attenta ricostruzione è offerta da G. MONACO, "Necessità e urgenza del decreto legge", *op. cit.*, p. 394.

⁷ Si veda A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le "condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti" e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, in «Giur. costit.» 2008, 1502 ss.

⁸ Cfr. sent. n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996.

⁹ Cfr. sent. n. 330 del 1996.

¹⁰ Punto 6 del considerato in diritto.

Questa affermazione sembrava costituire una “pietra tombale”¹¹ sulla sindacabilità dei vizi propri del decreto; è infatti molto improbabile che un decreto arrivi al giudizio della Corte entro la conversione.

Tuttavia, nel tentativo di conciliare le due sentenze sopra citate, parte della dottrina aveva distinto il vizio da reiterazione da quello di “evidente” mancanza quanto agli effetti sananti (o meno) della successiva conversione (o sanatoria). Si notava infatti la minore gravità del vizio da reiterazione, risultando in fin dei conti il potere legittimamente esercitato, seppure usato con modalità sbagliate; risultando invece l’agire in carenza dei presupposti un vizio ben più grave, “attagliandosi ad una vera e propria carenza di potere, non potendosi neanche attivare il potere di cui all’art. 77 Cost. in assenza dei presupposti; su tale base si è concluso come soltanto il vizio da reiterazione non si trasferisca alla legge di conversione, ma sia punibile esclusivamente in “flagranza”, cioè prima dell’intervento parlamentare”¹².

In tal modo sembrava ormai fermamente consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale la possibilità di scrutinare la valutazione governativa dei presupposti costituzionali di cui all’esordio del 2° comma dell’art. 77 Cost. anche rispetto a decreti-legge ormai convertiti, in linea con quanto da tempo auspicato da parte della dottrina.

La direzione seguita dalla giurisprudenza è stata però diversa; non sono mancate una serie di pronunce contraddittorie che hanno ora negato ora ammesso la possibilità di controllo dei presupposti del decreto-legge dopo la conversione in legge, facendo nuovamente riemergere il classico argomento della efficacia sanante della conversione. Poi, questa fase di incertezza è stata nuovamente superata, riaffermandosi la possibilità del sindacato sui presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge, esercitabile solo nei limiti dell’“evidente mancanza”, anche dopo la conversione in legge.

Ad ogni modo, prima della sentenza del 2007 di cui parleremo a breve, sembrava ormai che non si sarebbe mai giunti all’annullamento di un decreto per mancanza dei presupposti. La Corte aveva sì stabilito un *test* articolato su una serie di elementi sui quali testare la “evidente mancanza” dei presupposti¹³ (in particolare, il preambolo del decreto-legge; la relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di conversione; il contesto normativo in cui va ad inserirsi), tuttavia, malgrado le incertezze e le oscillazioni¹⁴, la Corte ha effettuato svariate volte questo controllo, senza aver mai ritenuto i presupposti non sussistenti, anche in casi in cui era stata chiamata a pronunciarsi su ipotesi sorrette – quanto alle motivazioni dell’urgenza – da mere motivazioni di stile.

La questione fondamentale alla base di questa incertezza della Corte è da ravvisarsi nel delicato e discusso tema della sovrapposizione tra la responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento ed il controllo della Corte

¹¹ A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. Pen.* 2007, 3599 ss.

¹² *Ibidem*.

¹³ A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... op. cit.*

¹⁴ A. CELOTTO, *La “storia infinita”: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in «*Giur. costit.*», 2002, 133 ss.

Costituzionale, che si contendono l'ultima parola sul rispetto dei requisiti di necessità e urgenza stabiliti dall'articolo 77 della Carta costituzionale. Com'è noto il crinale dottrinario vede contrapposte da una parte la tesi della oggettività della nozione e dall'altra la sua soggettività, connessa ad una necessità relativa, e non assoluta, del provvedere (ESPOSITO)¹⁵.

Per tenere insieme questi due poli si potrebbe argomentare con ROMBOLI¹⁶, il quale asserisce ci si trovi davanti a due diversi vizi del decreto-legge, "uno derivante direttamente dalla Costituzione che stabilisce i presupposti in base ai quali il Governo può approvare decreti-legge, imponendo allo stesso di motivare circa la loro sussistenza nella specie, l'altro, creato dalla giurisprudenza costituzionale, che richiede la "evidente mancanza" dei medesimi presupposti". Nel primo caso la eventuale "semplice mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza richiesta dalla Costituzione comporta un vizio che può essere fatto valere solamente nei limiti del rapporto di responsabilità del Governo nei riguardi del Parlamento, sfuggendo al possibile controllo della Corte costituzionale, la quale può prendere in considerazione il vizio solamente nel caso in cui questo appaia "evidente", ponendo in capo al giudice l'onere di dimostrare l'evidenza. La finalità perseguita dalla Corte attraverso questa distinzione traspare chiaramente da quanto essa stessa rileva, allorché afferma espressamente che "solo in questo caso [evidente mancanza] il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento"¹⁷.

Proprio per questi motivi "l'apertura operata attraverso la sentenza n. 29/1995 è poi risultata più apparente che reale e si è immediatamente richiusa, concludendo la Corte, di fatto, nel senso della insindacabilità del vizio di mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza (come dimostra la già ricordata assenza di pronunce di accoglimento), tranne in casi che potremmo quasi definire di scuola, ossia di macroscopico difetto dei presupposti, che assai difficilmente si presenteranno nella realtà"¹⁸.

La Corte costituzionale, muovendosi essenzialmente nell'ambito dei rapporti istituzionali tra poteri dello Stato, ha evidentemente preferito tenere un atteggiamento di estrema cautela, limitandosi ad un intervento solo in casi del tutto patologici e lasciando invece che il problema venga affrontato e risolto nel rapporto tra i poteri, senza entrare nei "gangli nodali del rapporto Parlamento-Governo in tema di fonti"¹⁹.

2.2. Colte le oscillazioni della giurisprudenza²⁰ della Corte costituzionale successive alla prima svolta del biennio '95-'96, la declaratoria di incostituzionalità del 2007 – e la sua gemella del 2008 (che pure, come vedremo, si discosta da

¹⁵ In relazione a queste nozioni del tradizionale dibattito dottrinale e ad un richiamo della sentenza C.Cost. 128/2008 alle tesi di Esposito si veda A. CELOTTO, *Carlo Esposito, le "condiscendenti elaborazioni", op. cit.*

¹⁶ R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte, op.cit.*

¹⁷ R. ROMBOLI, *ibidem.*

¹⁸ R. ROMBOLI, *ibidem.*

¹⁹ A. CELOTTO, *Cempre una prima volta...*, *op.cit.*

²⁰ A proposito si veda: A. CELOTTO, "Come la tela di Penelope". *Ulteriori tortuosità nella giurisprudenza sui decreti-legge*, in *www.giustamm.it*.

essa per alcuni aspetti) – assurge ancor più evidentemente a vera sentenza capostipite²¹ del successivo corso giurisprudenziale e dottrinario (e, perché no, delle “pronunce” del Capo dello Stato nella veste del comunicato stampa, assunto a nuovo abito del potere di esternazione presidenziale).

La difficoltà sarà, nei prossimi paragrafi, dare conto delle posizioni dei vari attori istituzionali in chiave diacronica e sincronica. Sembra opportuno iniziare ripercorrendo i fatti che hanno portato alle due pronunce, essendo proprio il “fatto” colonna essenziale di un giudizio di costituzionalità sui presupposti di necessità e urgenza.

Veniamo alle due decisioni della Corte.

Uno dei primi problemi che affrontano i giudici costituzionali è il nodo cui sopra si è accennato della peculiarità dell’intreccio (per quanto riguarda i requisiti del decreto legge), tra la valutazione politica del Governo, per così dire a monte, quella del Parlamento, “a valle”, e il successivo scrutinio di costituzionalità della Corte costituzionale.

La Corte per fondare la propria competenza, questione – inutile dirlo – preliminare e pregiudiziale all’intera decisione, svolge una ricca e ampia trama argomentativa²², volta a mettere in luce lo stretto legame tra l’assetto del sistema delle fonti e il sistema dei poteri. Caratterizzandosi il nostro sistema costituzionale per la divisione dei poteri, l’attribuzione di una potestà legislativa provvisoria al Governo costituisce una evidente deroga al normale riparto delle funzioni normative. Ma i limiti di una tale deroga, e il controllo sul rispetto delle garanzie costituzionali che questa deroga sorreggono, non possono essere lasciati al mero controllo del circuito politico-parlamentare, come invece si vorrebbe sostenendo la natura sanante della legge di conversione, che di fatto attribuirebbe al legislatore ordinario “il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie”²³.

Se, come è, alla Corte spetta la tutela dei diritti, cui lo stesso assetto delle fonti è finalizzato, non si può escludere il controllo della Corte sul decreto legge. La Corte nega pertanto l’efficacia sanante della legge di conversione.

Il ragionamento dei giudici prosegue evidenziando come il giusto contemperamento tra il controllo della Corte e la valutazione del Governo-Parlamento risiede nel circoscrivere la portata dell’accertamento della Corte costituzionale, che si dovrebbe limitare al vaglio della “evidente mancanza” dei requisiti, non essendo “configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi”²⁴.

Quanto alla interpretazione del riferimento ai “casi straordinari di necessità ed urgenza” dell’art. 77 Cost la Corte in entrambe le pronunce propende per un’interpretazione di esse in senso soggettivo, parlando di “straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere” avallando pertanto la lettura in senso estensivo dei presupposti legittimanti il d.l., peraltro prevalente in dottrina.

²¹ Di “*tête de chapitre*” e “*dado ormai tratto*” parla P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte Costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto legge* (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata, in www.forumcostituzionale.it.

²² P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto*, *op.cit.*

²³ Punto 5, considerato in diritto, sentenza 171 del 2007.

²⁴ Punto 4, considerato in diritto, sentenza n. 171 del 2007.

Una volta stabilito che lo scrutinio avverrà alla stregua del parametro dalla evidente carenza dei presupposti, molto interessante è vedere come la Corte abbia proceduto per ravvisare tale carenza nelle pronunce in esame.

Anzitutto, in entrambe le sentenze, la Corte afferma che una tale verifica deve passare “attraverso indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata”²⁵. Questi indici devono essere ravvisati, come nella giurisprudenza precedente già si era stabilito²⁶, nell’epigrafe del decreto, nel preambolo e nella relazione al disegno di legge di conversione.

Nella sentenza n. 171 del 2007 la Corte, nel “bollare” la norma censurata come attinente alla materia elettorale, non ne ravvisa alcuna attinenza con gli ambiti normativi indicati nel paragrafo e nell’epigrafe, denunciandone “l’evidente estraneità” rispetto al restante contesto precettivo del decreto-legge, costituito da norme attinenti “ai bilanci e in genere alla finanza comunale, [... alle] conseguenze della mancata redazione degli strumenti urbanistici generali e [... alle] modalità di presentazione delle dimissioni dei consiglieri comunali e provinciali”²⁷.

La norma, inoltre, non pare nemmeno sorretta da autonomi presupposti di necessità e urgenza, considerando il fatto che le indicazioni contenute nella relazione al d.d.l. di conversione “non rend[ono] ragione della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma”²⁸. Sintomo, tale “evidente estraneità”, della altrettanto “evidente mancanza” dei presupposti *ex art. 77 Cost.*, non risultando motivazione sufficiente “l’apodittica enunciazione dell’esistenza delle ragioni di necessità ed urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta”²⁹.

Da notare che si affaccia nella riflessione della Corte una sorta di marcatore della carenza dei presupposti; è sufficiente per i giudici dimostrare la evidente estraneità della norma, e la simultanea esclusione di autonomi presupposti di necessità e urgenza. È al suo debutto il requisito della omogeneità, che sebbene non rappresenti ancora un autonomo vizio del decreto è individuato come “*condicio per quam* del suo accertamento: non l’essenza, né la radice del vizio, ma semplicemente il suo sintomo”³⁰.

Diverso quel che è avvenuto con la sentenza n. 128 del 2008. Dopo aver rilevato la mancanza di congruenza tra i fini indicati nel preambolo e nell’epigrafe, la Corte confuta la giustificazione addotta nella relazione accompagnatoria al disegno di legge di conversione, là ove essa individua la *ratio* della norma sul teatro Petruzzelli come funzionalizzata alla manovra di finanza pubblica, rilevando che una simile esigenza “non attiene in alcun modo la disposizione relativa al teatro Petruzzelli”³¹.

È a questo punto però, che il ragionamento della Corte si fa più penetrante, andando quasi a valutare potremmo dire “concretamente” i presupposti di necessità e urgenza che sostengono il provvedimento Governativo. La Corte infatti,

²⁵ Punto 6 considerato in diritto, sentenza 171. Punto 8.1, considerato in diritto, sentenza 128.

²⁶ A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta...*, *op. cit.*

²⁷ Punto 6, considerato in diritto, sentenza n. 171.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto*, *op.cit.*

³¹ Punto 8.2, considerato in diritto, sentenza 128 del 2008.

muovendo dall'intento dichiarato della disposizione di “garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro Petruzzelli di Bari”, osserva come “la riorganizzazione dell'attività della fondazione lirica che intervenga anche sul regime della titolarità degli immobili adibiti a teatro non presenta di per sé il carattere della straordinaria necessità ed urgenza” ed, inoltre, che la titolarità dei beni immobili non appare collegata alla ripresa dell'attività culturale “quanto meno secondo un rapporto di immediatezza qualificabile in termini di urgenza, sia pure relativa”.

Prova ulteriore di questa assenza è fornita dallo stesso legislatore, che, quasi *reo confesso*, afferma nella relazione accompagnatoria che si è provveduto “per risolvere una ‘annosa vicenda’ e tutelare l'interesse ad una ‘migliore fruizione del bene da parte della collettività’”³². Siamo ben lontani, si può ben dire, dalla necessità e urgenza.

Ecco che in questa sentenza “l'eterogeneità’ delle norme del d.l. – intesa come assenza di un collegamento formale tra le tematiche oggetto di esso e la disposizione censurata – costituisce l'argomento da cui la Corte muove per desumere l'assenza di ‘ogni carattere di indispensabilità ed urgenza della disposizione con riguardo alla finalità pubblica dichiarata’”³³.

Parte della dottrina³⁴ ha sostenuto che con la pronuncia n. 128/2008 il ruolo dell'omogeneità sia passato in secondo piano, perdendo la veste di principale indicatore nell'ambito del test di scrutinio per assumere, tutt'al più, i connotati di elemento *ad adiuvandum*. In altri termini, la Corte sarebbe qui giunta alla dimostrazione dell'insussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, prescindendo da una valutazione della disposizione censurata in termini di omogeneità/eterogeneità.

In ogni caso, possiamo affermare con certezza che la Corte attribuisce una chiara “valenza pedagogica e didattica”³⁵ alle pronunce. Rimane però la difficoltà di mantenere l'equilibrio tra uno scrutinio che sia circoscritto alle violazioni più macroscopiche emergenti dalla palese mancanza dei “casi straordinari di necessità e urgenza” e una tendenza ad entrare nel merito delle questioni, nel “ganglio nodale” della motivazione governativa e del rapporto di quest'ultimo con il Parlamento.

Proprio per questo, ed è una tendenza che noteremo anche più avanti nella trattazione, la Corte sceglie di porre alcuni paletti, senza tuttavia fornire una ricetta unica, anche grazie all'utilizzo dell'ambiguo canone della omogeneità, le cui multiformi sfaccettature saranno affrontate più avanti nella trattazione.

3. Si è detto che non possiamo prescindere dall'altro attore istituzionale fondamentale in materia di controlli sulla decretazione d'urgenza, il Presidente

³² Punto 8.2 del considerato in diritto, sentenza 128 del 2008.

³³ A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in «Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”», *Università degli Studi di Milano Bicocca*, 10-11 giugno 2011, a cura di Cartabia, Lamarque, Tanzarella, 27 ss.

³⁴ P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto*, *op. cit.*

³⁵ *Ibidem*.

della Repubblica, che con strumenti meno afferrabili come la c.d. *moral suasion* o con le proprie incidenti e concrete prerogative di controllo previste dal dettato costituzionale ha visto, soprattutto con il passaggio ad un parlamentarismo tendenzialmente maggioritario³⁶, rafforzata la propria funzione di controllo-garanzia; controllo che il Presidente esercita preventivamente, nella emanazione, e successivamente al momento dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di conversione alle Camere, ma soprattutto, naturalmente, all'atto della promulgazione della legge di conversione.

Una notevole incisività di intervento si registra fin dalla Presidenza Ciampi; si pensi all'utilizzo quantitativamente e qualitativamente innovativo³⁷ del potere di rinvio *ex art. 74 Cost.*, accompagnato da frequenti richiami al Governo all'osservanza dei presupposti di necessità e urgenza, rimanendo comunque predominante l'espressione del proprio dissenso attraverso vie informali quali i colloqui con esponenti di Governo.

Con il settennato di Giorgio Napolitano, vista la persistenza³⁸ di una decretazione d'urgenza non attenta ai presupposti costituzionali *ex art. 77* o che tendeva ad ampliare fortemente in sede di conversione il decreto (magari a seguito di un maxi-emendamento con annessa fiducia), i richiami e l'attenzione si fanno più stringenti e incalzanti, spostandosi dal piano più riservato della trattativa informale fino ad approdare a comunicati della Presidenza "fotocopia" delle missive presidenziali ai più alti vertici istituzionali; si limita invece soltanto ad un caso l'utilizzo del potere presidenziale di rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.* La dottrina è arrivata anche a parlare, nel caso di alcune promulgazioni accompagnate da comunicati stampa fortemente critici, di vere e proprie "promulgazioni dissenzienti" o "con motivazione contraria"³⁹.

L'attenzione del Presidente Napolitano è stata costante in tutto il primo settennato a partire dalla nota del 18 maggio 2007, con la quale si auspicava la rapida conclusione dei lavori avviati nelle rispettive Giunte per il regolamento ai fini della necessaria armonizzazione e messa a punto delle prassi seguite nei due rami del Parlamento per la valutazione di ammissibilità degli emendamenti in sede di conversione in legge dei decreti-legge: "L'adozione di criteri rigorosi diretti ad evitare sostanziali modificazioni del contenuto dei dd.ll. è infatti indispensabile perché sia garantito, in tutte le fasi del procedimento (dalla iniziale emanazione alla definitiva conversione in legge – il rispetto dei limiti posti dall'art. 77 Cost. alla utilizzazione di una fonte normativa connotata da evidenti caratteristiche di straordinarietà e che incide su delicati profili del rapporto Governo-Parlamento e maggioranza-opposizione".

Nella lettera del 25 giugno 2008, in occasione dell'emanazione del decreto-legge n. 112 del 2008, il Capo dello Stato scrive ai Presidenti delle Camere

³⁶ P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011.

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, *op.cit.*

³⁹ P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano*, *op.cit.*

e al presidente del Consiglio esprimendo preoccupazioni per il fatto che una manovra finanziaria sia costretta nei tempi di esame di un disegno di legge di conversione del decreto-legge, anche per la prevedibile difficoltà di una piena utilizzazione dei sessanta giorni in prossimità della sospensione estiva dei lavori parlamentari; ciò comporta, infatti, una notevole riduzione dei tempi che la sessione di bilancio garantisce per l'esame degli strumenti ordinari in cui si è articolata ogni anno la manovra economico-finanziaria. Napolitano chiede a tal fine che la Camera intensifichi i lavori parlamentari per assicurare comunque un esame completo ed approfondito del provvedimento, a tutela delle prerogative del Parlamento.

Sui limiti all'emendabilità dei decreti-legge nel corso dell'*iter* di conversione, il Presidente Napolitano, in una lettera inviata il 9 aprile 2009 ai Presidenti di Senato e Camera, al presidente del Consiglio e al Ministro dell'economia, rilevava, inoltre, che sottoporre al Presidente della Repubblica per la promulgazione, in prossimità della scadenza del termine costituzionalmente previsto, una legge che converte un decreto-legge notevolmente diverso da quello a suo tempo emanato, "non gli consente l'ulteriore, pieno esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione gli affida, con particolare riguardo alla verifica sia della sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza sia della correttezza della copertura delle nuove o maggiori spese, ai sensi degli articoli 77 e 81 della Costituzione, per la necessità di tenere conto di tutti gli effetti della possibile decadenza del decreto in caso di esercizio del potere di rinvio ai sensi dell'art. 74 della Costituzione". Tale appello viene rinnovato in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto legge in materia di pubblica sicurezza, con la lettera del 15 luglio 2009, inviata al presidente del Consiglio e ai Ministri dell'interno e della giustizia, nella quale si evidenziava la eterogeneità del testo quale elemento di complicazione del rapporto tra legge e cittadini, nonché quale sintomo della possibile irragionevolezza del provvedimento.

Le osservazioni critiche sull'*iter* di conversione sono ancora ribadite sia nella lettera del 22 maggio 2010, sia nella lettera del 22 febbraio 2011, inviate dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al presidente del Consiglio dei ministri contestualmente alla promulgazione delle leggi di conversione, rispettivamente, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40 (c.d. decreto "incentivi") e del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 (decreto c.d. proroga-termini).

In esse sono state ulteriormente rinnovate le valutazioni critiche sull'inserimento di numerose disposizioni estranee ai contenuti del decreto e tra loro eterogenee in sede di conversione per la sua incidenza negativa sulla qualità della legislazione, per la violazione dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e, infine, per la possibile violazione dell'art. 77 della Costituzione allorché comporti l'inserimento di disposizioni prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, eludendo la valutazione spettante al Presidente della Repubblica in vista della emanazione dei decreti-legge. Si è rilevato, altresì, che in presenza di una marcata eterogeneità dei testi legislativi e della frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxi-emendamenti, si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento, specialmente allorché l'esame da parte delle Camere si svolge con il particolare procedimento e nei termini tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti.

Seppure tali rilievi avrebbero potuto giustificare, si afferma nelle missive, il ricorso alla facoltà di rinvio prevista dall'art. 74 della Cost. per una nuova deliberazione, il Capo dello Stato ha evitato tale ricorso per la preoccupazione per i rischi che può comportare la decadenza di un determinato decreto-legge.

Più in generale, il Presidente della Repubblica ha sottolineato che sulla base delle norme costituzionali vigenti e della costante prassi applicativa formatasi in conformità all'interpretazione largamente prevalente, non sono configurabili altri strumenti, come il rinvio parziale delle leggi, neppure nel caso in cui le stesse abbiano ad oggetto la conversione di decreti-legge, ovvero una rimessione in termini delle Camere in caso di richiesta di riesame delle leggi di conversione da parte del Capo dello Stato. Notevole in questo senso il vero e proprio *ultimatum*⁴⁰ finale: "Devo infine avvertire che, a fronte di casi analoghi, non potrò d'ora in avanti rinunciare ad avvalermi della facoltà di rinvio, anche alla luce dei rimedi che l'ordinamento prevede nella eventualità della decadenza di un decreto-legge, come ho sopra ricordato".

Infine, il 26 febbraio 2011, con una nota del Quirinale resa al momento della promulgazione della legge di conversione (modificata secondo le indicazioni fornite), il Capo dello Stato ha reso noto l'impegno assunto dal Governo e dai Presidenti dei gruppi parlamentari di attenersi per il futuro al criterio di una "sostanziale inemendabilità" dei decreti-legge⁴¹.

4. Come si evince dalla ricostruzione fatta sia del sentiero tracciato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare con riferimento alle sentenze C.cost. n. 171/2007 e n. 128/2008, sia dei richiami del Presidente della Repubblica, le due principali istituzioni di garanzia del nostro ordinamento costituzionale non hanno avuto tra loro indirizzi coincidenti.

Il *focus*, possiamo dire, era spostato: la Corte costituzionale, da un lato, riteneva suo fondamentale compito la verifica del rispetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, appuntandosi il Presidente della Repubblica invece prevalentemente sul rapporto tra il contenuto del decreto-legge così come emanato dal Governo (e sottoposto dunque alla firma del Capo dello Stato) ed il contenuto che veniva poi a costituire la legge di conversione del decreto stesso.

La nozione che probabilmente costituisce il pomo della discordia è quella di omogeneità⁴², "criterio sfuggente ed ambiguo, quanti altri mai"⁴³, ma foriero di vaste implicazioni: dare rilievo al requisito previsto all'art. 15 della 400/88 significa per il Presidente della Repubblica ritenere la conversione come un procedimento strettamente vincolato dall'aderenza al contenuto del decreto legge originale, costituendo sostanzialmente per la Corte, invece, un momento di esercizio della ordinaria potestà legislativa parlamentare.

⁴⁰ A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, op. cit.

⁴¹ G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, in «Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici», a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, 2011, pp. 437-450.

⁴² Cercheremo di ricostruirne le possibili declinazioni nel prossimo capitolo.

⁴³ CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 408.

“Il contributo della giurisprudenza costituzionale appare essenzialmente focalizzato sulla natura di tale requisito – di rango non costituzionale e, pertanto, rispondente ad una libera scelta del legislatore, che pur considerata opportuna non è, tuttavia, riconducibile nell’alveo dell’articolo 77 Cost. – e sul rapporto che sussiste tra il carattere dell’omogeneità del decreto-legge e i presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza”⁴⁴.

Il fatto, poi, che la Corte non sia scesa nel dettaglio ad enucleare le caratteristiche di un così sfuggente criterio è forse l’epifenomeno dell’utilizzo prevalentemente strumentale che la Corte ha fatto del requisito⁴⁵.

Come abbiamo visto, invece, il Presidente della Repubblica “finisce per accedere ad una concezione assai limitata del potere parlamentare di modifica dei contenuti del relativo disegno di legge, prospettando addirittura una sua ‘sostanziale inemendabilità’”⁴⁶.

Ebbene, una tale diversità di orientamenti non può che destare sorpresa; i due protagonisti del controllo costituzionale non sembrano avere, per lo meno in questa fase, alcuna intenzione di “andare l’uno verso l’altro”, come testimonia da una parte la completa assenza nelle sentenze della Corte di riferimenti alle esternazioni presidenziali e della reciproca indifferenza, nel testo dei comunicati, del Presidente della Repubblica alle pronunce della Corte.

È pur sempre vero che per la specifica modalità del controllo presidenziale difficilmente⁴⁷ avrebbe potuto il Presidente esporre argomentazioni concernenti i presupposti di necessità e urgenza al momento della firma, rimanendo probabilmente questi stessi confinati nelle umbratili consultazioni informali⁴⁸ che precedono l’approvazione del decreto legge.

Se da una parte, quindi, il controllo presidenziale ontologicamente è portato ad escludere determinati aspetti, da parte sua la Corte, nelle pronunce del biennio 2007/2008 – non così, vedremo, in futuro – ha limitato il proprio esame alle disposizioni contenute nel decreto così come approvato dal Governo, rimanendo pertanto la “disputa” sul concetto di omogeneità – e le conseguenti ricadute nei termini di presupposti di necessità e urgenza – ad esso confinata, non andando minimamente a lambire le disposizioni inserite nel corso della conversione; rimangono pertanto aperte le questioni concernenti la capacità emendativa in capo al Parlamento e la eventuale conseguente sindacabilità degli emendamenti aggiunti in sede di conversione.

5. Proviamo a scomporre ed analizzare il concetto di omogeneità così come emerge dalle dichiarazioni del Presidente della Repubblica, in particolare dalla

⁴⁴ A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, n. 3.

⁴⁵ A. DI CARLO, *ibidem*.

⁴⁶ G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto*, *op.cit.*

⁴⁷ G. PICCIRILLI, *ibidem*.

⁴⁸ Consultazioni sulle quali, per altro, il comunicato stampa presidenziale del 22 febbraio 2011 si sofferma indirettamente: “nonostante l’intendimento manifestato dal Governo al Capo dello Stato in sede di illustrazione preventiva del provvedimento d’urgenza, poi confermato con l’approvazione del testo [...] successivamente emanato”. Cfr. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C’è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano*, *op.cit.*

lettera inusuale (in quanto inviata ai Presidenti delle Camere e del Consiglio prima ancora della conversione) riguardante il c.d. decreto milleproroghe, e così come elaborato dalla dottrina.

Il *leitmotiv*⁴⁹ presidenziale sembra appuntarsi essenzialmente su due ordini di questioni: l'eterogeneità degli emendamenti al convertendo decreto⁵⁰ e la carenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza⁵¹.

Partiamo dalla omogeneità *sic et simpliciter*.

Abbiamo detto della sua impalpabilità e sfuggevolezza; ma l'utilizzo dello stesso come parametro, più o meno ancillare, di un giudizio di costituzionalità, rende necessario delimitare il perimetro di un tale concetto. Alcuni tentativi, in dottrina, sono stati fatti in direzione, come è facile intuire, del referendum abrogativo⁵², in relazione alla cui omogeneità dei quesiti referendari la Corte costituzionale ha parlato di "matrice razionalmente unitaria"⁵³, ossia "un nesso materiale che ne rileva la comune appartenenza"⁵⁴.

Il tutto però rischia di trascurare il fondamento della questione. La norma costituzionale difatti non fa alcuna menzione alla necessaria omogeneità dei decreti-legge. A meno di non voler ritenere l'omogeneità dei testi legislativi un principio generale dell'ordinamento, alla stregua della proporzionalità, della ragionevolezza, necessario alla certezza del diritto e dei diritti – minacciati da disposizioni sepolte in testi dai contenuti i più eterogenei con titoli i più diversi, e per tanto inconoscibili – il fondamento normativo è ravvisabile unicamente dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, secondo cui i decreti "devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo".

Certo, non è mancato chi in dottrina⁵⁵ ha individuato nella denominazione "provvedimenti" contenuta nell'art. 77 Cost. il fondamento per il condensarsi del requisito della omogeneità. Tale termine, effettivamente peculiare, farebbe immaginare un atto a contenuto specifico e compatto, quindi omogeneo, diversamente da un normale progetto di legge; mentre quest'ultimo, infatti, sarebbe in grado di disciplinare una vera e propria materia, un "provvedimento" d'urgenza risulterebbe limitato ad un oggetto specifico, risultando così esclusa *ab ovo* la possibilità di decreti-provvedimenti *omnibus*. È innegabile che questa interpretazione, ancorata su basi non molto solide, finirebbe per mettere in discussione la stessa appartenenza dei decreti-legge tra le fonti del diritto in senso stretto⁵⁶, rendendo necessaria una nuova sistematica dottrinale.

⁴⁹ P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano*, *op.cit.*

⁵⁰ "Estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione", lettera del Capo dello Stato del 22 febbraio 2011.

⁵¹ "Spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza", lettera del Capo dello Stato del 22 febbraio 2011.

⁵² F. MODUGNO, *Referendum abrogativo e Decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1998, p. 67.

⁵³ Sentenza 2 febbraio 1978, n. 16, Punto 3 del considerato in diritto.

⁵⁴ A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione*, *op.cit.*

⁵⁵ F.SORRENTINO, G.CAPORALI, *Legge (Atti con forza di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino 1994, IX, p. 100-128.

Ricostruisce questa e altre posizioni dottrinali N. LUPO, in *L'omogeneità dei decreti-legge*, *op.cit.*

⁵⁶ Di questo avviso N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge*, *op.cit.*

L'altra argomentazione, che risulta più “piana”, vorrebbe far discendere il requisito della omogeneità direttamente dai requisiti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77. Se la ragione giustificativa dell'intervento da esplicitare nel preambolo del decreto-legge (in forma sintetica, certo, ma non per questo riducibile a mera clausola tautologica o di stile) è ciò che regge le misure normative previste, ecco che l'omogeneità non è altro che il riflesso del legame del “mezzo (decreto-legge) con i fini perseguiti (far fronte a un caso straordinario di necessità ed urgenza), per cui saranno da ritenere illegittime le disposizioni che vanno al di là della ragione giustificativa del decreto”⁵⁷.

In presenza della citata disposizione di cui all'art. 15, comma 3, della l.400/88, si è allora tentato, invero da una parte minoritaria della dottrina, di valorizzare la previsione in senso oggettivo, ritenendo sussistente un divieto del ricorso ad un d.l. “c.d. pluricomprendivo, destinato cioè a regolare oggetti disparati, che costituisce uno scorrettissimo mezzo per comprimere l'area della effettiva discrezionalità del Parlamento, nel deliberare la conversione in legge del provvedimento”⁵⁸.

Sicuramente più successo ha riscosso l'interpretazione “debole” della disposizione; se infatti consideriamo che di legge ordinaria si tratta, non risulta certo scontata la sua capacità condizionante nei confronti di un decreto legge; seppure il Capo dello Stato ha scorto in esso una sostanziale “attuazione costituzionale”⁵⁹, infatti, la dottrina maggioritaria propende per la definizione dei criteri *ex* l.400/88 come “ricognitivi di principi costituzionali”⁶⁰, risultando quindi i richiami del Capo dello Stato da intendere sul piano della buona legislazione e tecnica legislativa; non, pertanto, come rilevanti veri e propri vizi di costituzionalità.

Si è ritenuto⁶¹, infatti, che la legge 400/88 abbia dettato prescrizioni solo in minima parte da ritenere esecutive o integrative del dettato costituzionale, risultando integrative (e quindi precettive nei confronti del Governo) solo le disposizioni concernenti l'obbligo di assumere la denominazione “decreto-legge” ed il divieto di disciplinare con decreti-legge le materie del comma 4 dell'art. 72 Cost.

In una posizione per così dire intermedia troviamo l'impostazione dottrinale che pur qualificando la disposizione come “esplicitazione di un limite costituzionale”, non la ritiene “di per sé decisiva per ostacolare gli abusi della prassi. Una volta convertito, l'eventuale vizio viene sanato. Al più essa potrà costituire un criterio di buon comportamento per il governo e le camere, una ragione per l'opposizione parlamentare alla conversione, ovvero lo spunto per obiezioni del Presidente della Repubblica in sede di emanazione. Dunque, anche qui un consiglio, piuttosto che un dovere tassativo”⁶².

⁵⁷ A. CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge. I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, p. 458 s.

⁵⁸ S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400, II ed.*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 220 s.

⁵⁹ Lettera del Capo dello Stato del 22 febbraio 2011.

⁶⁰ D.CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in «Giur.it.» 2012, n. 12, p. 2499-2504.

⁶¹ A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in «Giur. cost.», 1988, II, p. 1489.

⁶² G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, ed. agg. 1990, p. 288 s.

Anche la Corte costituzionale non ha valorizzato la disposizione dell'art. 15 della 400/88, ritenendone dubbio il valore precettivo nel momento in cui ha la pretesa di porre limiti a successivi atti con forza di legge; inoltre, per quanto riguarda l'ambito applicativo, lo ha limitato al decreto-legge originario, guardandosi bene dal riferirlo anche ai contenuti della legge di conversione.

La disposizione è stata infatti qualificata dalla Corte come "indubbiamente giustificata, ma sprovvista della forza costituzionale"⁶³, arrivando ad aggiungere che per i decreti-legge il requisito dell'omogeneità non è "requisito costituzionalmente imposto (seppur opportunamente previsto dal comma 3 dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri")".

Tentando comunque di affacciarsi più nel merito, possiamo rilevare quanto segue:

1. vista la peculiarità dell'oggetto decreto-legge, possiamo anzitutto parlare di "omogeneità originaria" e "omogeneità sopravvenuta"⁶⁴. Se la Corte si è concentrata soprattutto sul negare la portata sanante della conversione nei confronti di eventuali vizi di omogeneità originari del decreto, che dire della omogeneità provocata dall'inserimento da parte del Parlamento di emendamenti? Questo è l'aspetto più "caro" alle esternazioni presidenziali; ma al tempo stesso, di difficile ricollegabilità al fondamento di cui si è poco sopra parlato. L'art. 15 della legge 400 del 1988 si riferisce, infatti, al solo decreto-legge; ed in effetti, la *ratio* del Parlamento, nell'approvare la 400/88, era proprio un tentativo di limitare l'onnipotenza governativa in sede di emanazione, non certo un'autolimitazione della propria potestà legislativa in sede di conversione⁶⁵;
2. una volta distinti i due macro-ambiti, ci si rende conto della intrinseca "relazionalità" del parametro dell'omogeneità, non costituendo esso un concetto "assoluto", bensì "relativo"⁶⁶. Per accedere al suo utilizzo è necessario cioè tenere presente un *tertium comparationis*, aprendo però questa necessità ad ulteriori problemi;
3. il *tertium comparationis* sembra da individuarsi, nei ragionamenti della Corte, nelle disposizioni restanti della decisione. Ma se di concetto relativo si tratta, ci potremmo chiedere perché proprio la disposizione in questione debba essere vagliata come eccentrica, e non invece le disposizioni restanti; se poi si considerano i casi di disposizioni restanti tra loro eterogenee, come ad esempio un decreto milleproghe, è necessario diversificare i tipi di omogeneità;
4. il tentativo di diversificare l'omogeneità è stato compiuto dalla dottrina⁶⁷, che è arrivata a distinguerne tre tipologie: omogeneità in senso soggettivo, omogeneità in senso oggettivo ovvero di omogeneità in senso teleologico (o funzionale). La prima individua un legame di comunanza tra le disposizioni

⁶³ Sentenza della Corte Costituzionale n. 391 del 1995.

⁶⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in «Foro It.», 2007, I, 2664 ss. e A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti legge (a margine di Corte cost., n. 128 del 2008)*, *Foro It.*, 2008, 3048 ss.

⁶⁵ D.CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, *op.cit.*

⁶⁶ A. RUGGERI, *"Evidente mancanza" dei presupposti fattuali*, *op.cit.*

⁶⁷ P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano*, *op.cit.* Vedi anche: A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione* *op.cit.*

del decreto che trova la propria matrice comune nel soggetto (ministero) competente ad intervenire con riferimento all'ambito materiale nel quale si esplica l'intervento regolatorio; con la seconda si ha riguardo, invece, alla sola materia o alla parte di essa interessata dalla disciplina contenuta nel decreto, a prescindere dalla titolarità in capo ad uno stesso soggetto della competenza ad intervenire. Infine, si parla di omogeneità in senso teleologico per individuare la relazione che si instaura tra le disposizioni contenute in un decreto quando, pur afferendo quest'ultime a settori normativi differenti, la cui titolarità compete oltretutto ad una pluralità di ministeri, esse risultino accomunate quantomeno sul versante finalistico.

Quest'ultima definizione della omogeneità in senso teleologico consente di utilizzare il canone dell'omogeneità anche per ciò che omogeneo non è, cioè ad esempio per i decreti milleproroghe di cui si diceva sopra; il comun denominatore, infatti, è la funzione di procrastinare scadenze⁶⁸.

Si è sostenuto che un modo di procedere possibile per individuare il tipo di omogeneità possa essere "la regola dei cerchi concentrici, attraverso una prima valutazione dell'omogeneità del testo con riferimento all'oggetto del decreto-legge e, nel caso in cui esso si riveli disomogeneo sotto tale profilo, la valutazione assume a riferimento le finalità dell'intervento normativo (ad es., proroga termini, manovra finanziaria)"⁶⁹.

Una simile soluzione prospettata, meramente descrittiva e non prescrittiva, pare essere più convincente di quella adottata in altra impostazione⁷⁰, nella quale si ritiene la omogeneità di tipo teleologico l'unica prospettabile nella normazione; essendo infatti l'attività legislativa "libera nel fine", si ritiene la scelta del fine incomprimibile e soggetta solo a vincoli di natura politici. Questo implicherebbe "che al legislatore non possa imporsi a priori una regola drastica riguardo al tipo di omogeneità che occorre rispettare: ad esempio, non si può chiedere ad un decreto-legge di andare a toccare le materie di competenza di un solo ministero [...] Altrimenti, per conseguire una finalità di carattere generale sarebbe necessario emanare chissà quanti decreti-legge o presentare un numero piuttosto elevato di iniziative legislative.";

5. ulteriore questione proposta dalla dottrina concerne il rapporto del requisito in questione con l'oggetto e il contenuto del decreto. Ci si domanda, in altre parole, se l'omogeneità vada valutata in relazione all'oggetto, al contenuto, o ad entrambi; un medesimo oggetto può infatti essere disciplinato da disposizioni diverse dal punto di vista contenutistico. Indubbiamente, si fa notare⁷¹, una eterogeneità dell'oggetto, resa evidente generalmente attraverso il titolo, può essere chiaro indicatore di una eterogeneità dei contenuti, mentre non si può dire necessariamente avvenga il contrario;
6. ancora, ci si può interrogare sul livello di astrazione rispetto al fatto che si debba adoperare per il giudizio di omogeneità. Sappiamo che la Consulta giudica sul

⁶⁸ Vedremo come questa interpretazione dottrinarina sarà fatta propria dalla Corte costituzionale.

⁶⁹ A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione op.cit.*

⁷⁰ N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge, op.cit.*

⁷¹ A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione op.cit.*

piano delle norme⁷², ma assai forte è la tentazione di abbassare lo sguardo a verificare la effettiva necessità e urgenza del fatto sottostante. La stessa Corte, comunque, dichiara di dover astrarre dal fatto, dovendosi trovare necessariamente indici esteriori attendibili all'intero del corpo normativo, da fissarsi in relazione all'"oggetto e allo scopo"⁷³ che lega tra di loro le norme; prende forma, dunque, un "criterio sistematico-formale, avuto riguardo, per un verso, all'intitolazione dell'atto e al preambolo e, in breve, a quanto complessivamente denota la ragione d'esser dell'atto stesso e, per un altro verso, al modo reciproco di porsi delle statuizioni che lo compongono, al modo cioè in cui le stesse fanno 'sistema'"⁷⁴.

Tutto ciò detto, si palesa davanti agli occhi il punto di vera divergenza tra le analisi della Corte e del Presidente della Repubblica, il filo rosso che è già emerso nelle ricostruzioni sin qui fatte: mentre la Corte costituzionale sul punto appare sostanzialmente reticente, il Capo dello Stato propende per una omogeneità del decreto-legge che debba essere salvaguardata anche nel passaggio parlamentare. In altre parole, la omogeneità della legge di conversione consisterebbe nel non intaccare l'omogeneità ricevuta "per riflesso"⁷⁵ dal decreto-legge.

L'argomentazione del Presidente sembra muoversi su due linee, una che non appare conferente⁷⁶ alla finalità propostasi dal Capo dello Stato, l'altra certamente sì.

La prima riguarda il possibile aggiramento del controllo presidenziale esercitato in occasione della emanazione del decreto ad opera delle normative successivamente introdotte nella legge di conversione. Centrare la questione sul momento del controllo non appare utile, tant'è che, senza considerare il fatto che anche la legge di conversione passa al vaglio del Presidente al momento della promulgazione, ben possono essere approvate in sede parlamentare modifiche omogenee al contenuto del decreto. Nel caso del decreto milleproroghe, ad esempio, la aggiunta⁷⁷ di un'ulteriore proroga di un termine avrebbe ben potuto, tramite un utilizzo in senso teleologico del concetto di omogeneità, essere "lecita".

Ben più efficace appare la seconda linea di motivazione: la prassi di inserire norme estranee al decreto originario in sede parlamentare (tanto da far parlare Predieri di "disegno di legge rinforzato") è poco rispettosa della normale procedura parlamentare così come disegnata dal Costituente nell'art. 72.

Questo potrebbe essere il fondamento tanto atteso della pretesa omogeneità: l'eterogeneità assurgerebbe a sintomo di un vizio *in procedendo*, in quanto le Camere avrebbero utilizzato non il procedimento legislativo ordinario bensì un procedimento ad altro scopo previsto, cioè la conversione di un decreto legge. Vedremo come sia questa la visuale che la Corte abbraccerà con la sentenza n. 22 del 2012.

⁷² A. RUGGERI, "Evidente mancanza" dei presupposti fattuali, *op.cit.*

⁷³ Vedremo come questa concezione verrà ripresa anche nella 22/2012.

⁷⁴ A. RUGGERI, "Evidente mancanza" dei presupposti fattuali, *op.cit.*

⁷⁵ P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano, op.cit.*

⁷⁶ In questo anche: P. CARNEVALE, D. CHINNI, *ibidem.*

⁷⁷ P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano, op.cit.*

6. Fa *pendant* con la questione dell’omogeneità il tema della tipicità della legge di conversione, che aleggia irrisolto e contraddittorio nell’intera ricostruzione fatta finora ma che occorre affrontare come ultimo passaggio prima di trattare della svolta giurisprudenziale della 22/2012. Lo tratteremo seguendo il secondo appunto del “leitmotiv presidenziale” che avevamo lasciato in sospeso nel capitolo 5: la carenza, negli emendamenti inseriti in sede di conversione, dei presupposti di necessità e urgenza e il problema più generale della emendabilità della legge di conversione.

Anzitutto notiamo, quasi a margine delle osservazioni fatte nel capitolo 8, che omogeneità e presupposti di straordinaria necessità e urgenza non si relazionano vicendevolmente in modo biunivoco. Si può anzi dire, sinteticamente, che né tutto ciò che è eterogeneo è carente in necessità e urgenza né che tutto ciò che è carente in necessità e urgenza risulta eterogeneo.

Se la seconda “fattispecie” risulta abbastanza chiara, il primo caso, quello di una norma eterogenea sostenuta dal presupposto di necessità e urgenza, potrebbe ravvisarsi nell’evenienza di una norma sorretta da un’autonoma valutazione di necessità e urgenza sopravvenuta al momento della conversione. Si potrebbe obiettare⁷⁸ che, al pari di una eterogeneità originaria suffragata da necessità e urgenza, il Governo potrebbe adottare un decreto autonomo; tuttavia, ritenere il Parlamento impossibilitato a provvedere in una simile circostanza sembrerebbe andare irrimediabilmente a detrimento della incomprimibile potestà legislativa dell’Assemblea parlamentare.

La domanda da porsi, in linea con le osservazioni del Capo dello Stato, è quindi se davvero è estendibile, come il Presidente chiede, alle norme introdotte in sede di conversione, il requisito di necessità e urgenza; che equivale a domandarsi se sia comprimibile la potestà legislativa del Parlamento nel momento in cui approva l’atto-legge “legge di conversione”. La risposta non può essere, sembra, che negativa, almeno al momento in cui siamo nella nostra analisi diacronica. La dottrina prevalente ha da sempre considerato la legge di conversione non come legge in senso formale bensì espressione di piena potestà legislativa delle Camere⁷⁹. Discendendo da una tale considerazione che “se si volessero impedire o circoscrivere specificamente le modifiche apportabili in sede di conversione dei decreti-legge, non basterebbero allo scopo leggi ordinarie né i regolamenti parlamentari [...], ma sarebbe indispensabile una revisione costituzionale”⁸⁰.

Questo nonostante la legge di conversione di un decreto legge differisca da una legge ordinaria per molteplici ragioni. Anzitutto perché presupposto ineffettibile della legge di conversione è l’esistenza un decreto-legge da convertire; questo legame relazionale con il decreto-legge è espresso manifestamente anche dalla formulazione testuale, che non riporta il testo del convertendo decreto, ma si limita a richiamarlo, eventualmente aggiungendo le modifiche; in terzo luogo, proprio per questa particolare conformazione non è approvata articolo per arti-

⁷⁸ A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge*, op.cit.

⁷⁹ In relazione alla emendabilità, A.M. CICCONE, in *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di conversione*, in «Giur. it.», 12/2012, p. 2494 ss.: “sarebbe del tutto fuori dalla realtà ignorare una prassi più che cinquantennale che tale possibilità ha sempre ammesso senza eccezioni”.

⁸⁰ L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, p. 76 s.

colo, come avviene per tutte le leggi (così come prescritto dalla Costituzione), ma salvo il caso in cui siano presenti emendamenti viene votato l'unico articolo di conversione. Ultimo motivo di divergenza tra la legge di conversione e la legge ordinaria sono le tempistiche (i 60 giorni per la conversione) di approvazione e la caducazione *ex tunc* degli effetti del decreto nel caso di mancata conversione.

Ugualmente destinato a cadere è l'argomento che vorrebbe ravvisare il fondamento di una tale compressione della potestà legislativa nelle affermazioni della Corte costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995, rese operative, come si è detto, solo dalla sentenza n. 171 del 2007. Se è vero che in questa sentenza si fa derivare la incostituzionalità della legge di conversione dal mancato rispetto nel decreto originario dei "presupposti", è anche vero che tale incostituzionalità di riflesso è motivata dalla Corte come vizio *in procedendo* dovuto allo sviamento del potere di conversione che ha convertito un decreto carente *ab ovo* dei presupposti; cioè aver convertito un decreto inconvertibile, in quanto già di per sé incostituzionale⁸¹.

Poste queste premesse non può destare sorpresa⁸² la pronuncia della Corte costituzionale n. 355 del 2010 che, preso atto sia della prassi emendativa del Parlamento che dei rilievi del Capo dello Stato volti proprio a ridurre e circoscrivere una tale prassi, con una pronuncia pilatesca si limita a descrivere la situazione per come è. L'esistente infatti vede contrapposte due polarità: da un lato, alcune pronunce che affinano lo strumentario della Corte in merito alla omogeneità e ai presupposti di necessità e urgenza delle norme del decreto legge originario e della relativa conversione in legge; dall'altro, una legge di conversione di cui si predica da più parti la incomprimibile potenzialità legislativa. La sentenza 355 del 2010 non è altro che la condensazione di questi principi: la Corte ci dice che il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza può aversi unicamente sulle norme eventualmente aggiunte nella sede parlamentare che non si presentino come "del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza", restando pertanto escluso "quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto".

Seppure l'inedita previsione di una estensione del controllo sui presupposti anche agli emendamenti aggiunti in sede di conversione non sia esente da obiezioni⁸³, non si può negare che riconoscere la libera emendabilità al Parlamento, per quanto permetta di approfittare del treno rapido della legge di conversione per aggiungervi "tanti vagoni della più svariata mercanzia"⁸⁴, risulta essere una mera fotografia dell'esistente.

⁸¹ Sentenza C.Cost n. 29 del 1995: "avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione".

⁸² Come invece è accaduto in dottrina, che ha letto la sentenza in questione come un fortissimo *revirement*: A. CELOTTO, "Come la tela di Penelope", *op.cit.*; A. RUGGERI, *Ancora in tema di dd.ll. e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367/2010)*, in *forumcostituzionale.it*.

⁸³ P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per te. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano*, *op.cit.*: "Si pensi, a riguardo, all'ipotesi di emendamento più incisivo ed, al contempo, più omogeneo che si possa immaginare: quello, implicitamente o esplicitamente, soppressivo o riduttivo di un disposto del decreto-legge. Apparentandosi il suo effetto ad una mancata conversione *in parte qua*, sarebbe davvero paradossale richiedere ad esso la provvista di una ragione di necessità ed urgenza, essendo quella della mancata conversione una scelta parlamentare che può essere motivata anche dall'assenza di quei requisiti da parte della normativa *ex decreto*".

⁸⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, p. 272.

Parte della dottrina ha letto la sentenza n. 355/2010 come un esplicito ed inedito avallo della Corte alla “prassi degenerare che vede il decreto assumere la qualità di disegno di legge “motorizzato” [...], dando modo all’atto legislativo di controllo di trarre profitto dall’*occasio* della sua approvazione”⁸⁵.

Altra dottrina⁸⁶, timidamente, quasi incredula di fronte ad un tale arresto del lungo percorso che sembrava ormai predestinato ad approdare ad una forte presa di posizione della Corte nei confronti delle prassi governative e parlamentari, ha provato a leggere la sentenza in modo da mitigarne la portata “reazionaria”. Partendo dalla constatazione che la Corte ha mosso dal passaggio incriminato⁸⁷ per concludere per una mancata assoggettabilità al regime immaginato (ovvero per ritenendo le norme impugnate non del tutto estranee, finendo quindi per vagliare i requisiti di necessità e urgenza, nel concreto ritenuti sussistenti), la posizione “mitigatrice” vedrebbe il ragionamento della Corte come focalizzato unicamente ad ipotizzare una presunzione di “urgenza” per le norme non estranee al decreto, lasciando le norme restanti (le estranee) in ombra, e quindi assoggettate ad un regime residuale, che vista la sentenza n. 171/2007 potrebbe essere considerato quello della loro inammissibilità. Questa tesi, pur volendo provare troppo, ha l’indubbio merito di sdrammatizzare il peso dell’osservazione dei giudici relativa agli emendamenti estranei, cercando invece di focalizzare l’attenzione sulle norme non del tutto estranee, che devono essere sorrette dai presupposti di necessità e urgenza.

Rimane comunque in mano alla Corte un margine notevole di discrezionalità che “la Corte è solita riservare a se stessa, nell’intento di mantenere permanentemente duttili e fluide le relazioni tra le fonti (e, perciò, in fin dei conti, come si diceva, tra Costituzione e politica)”⁸⁸. Non possiamo però che concordare con chi ha sostenuto che nel creare il parametro della non completa estraneità delle disposizioni la Corte “si avventura così su un terreno infido e scivoloso, il riscontro circa la natura delle norme, nei loro reciproci rapporti, risultando sommaramente incerto, ancora più reso tale dalla singolare relativizzazione dalla stessa Corte fatta del criterio della eterogeneità, che sottrae le norme che ne siano espressive alla eventuale caducazione per difetto dei presupposti costituzionali, unicamente però laddove esse siano appunto [...] troppo eterogenee”⁸⁹.

⁸⁵ A. RUGGERI, *Ancora in tema di dd.ll.e leggi di conversione, op.cit.*; l’autore aggiunge che “il Parlamento (e, perciò, non nascondiamocelo, quella maggioranza politica che è in buona sostanza pilotata dallo stesso Governo) ha infatti mano libera, potendo caricare i propri atti di normazione dei contenuti più varî, piegando le forme (e le funzioni per il cui esercizio le stesse si rendono disponibili) alle congiunturali esigenze della politica, al suo bisogno irresistibile di farsi sempre e comunque valere”.

⁸⁶ N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge, op.cit.*

⁸⁷ Sentenza C. Costituzionale n. 355/2010, nel passaggio fondamentale si afferma che “La valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d’urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto”.

⁸⁸ A. RUGGERI, *Ancora in tema di dd.ll. e leggi di conversione, op.cit.* Si veda anche: A. RUGGERI, *La Corte costituzionale davanti alla politica (nota minima su una questione controversa rivista attraverso taluni frammenti della giurisprudenza in tema di fonti)*, in *Percorsi costituzionali*, 2010, p. 37 ss.

⁸⁹ A. RUGGERI, *Ancora in tema di dd.ll. e leggi di conversione, op.cit.*

È giunto il momento per la Corte costituzionale di compiere qualche passo più coraggioso.

7. Non può, per quanto fin qui detto, stupire che la sentenza C. Cost. n. 22 del 2012 citi esplicitamente, in modo a dire il vero assai inusuale⁹⁰, il messaggio del 29 marzo 2002 con il quale il Presidente della Repubblica Ciampi rinviò alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002 e la più volte citata lettera del 22 febbraio 2011 inviata dal Presidente della Repubblica Napolitano ai Presidenti delle Camere ed al presidente del Consiglio dei Ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge n. 225 del 2010, nel quale si sollevava l'attenzione sul principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge.

Se la sentenza n. 22/2012 “non può dirsi un fulmine a ciel sereno è proprio in ragione di quegli interventi presidenziali, che in certo qual modo l'hanno anticipata e stimolata”⁹¹.

La Corte, nella sentenza in esame, è chiamata a scrutinare l'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10 e che introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 per regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile. In pratica, un frammento della disciplina generale del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”.

Effettivamente risaltano già a prima vista la eterogeneità e l'assenza di un comune denominatore con il decreto-legge originario⁹².

Altrettanto evidente è la nettezza e l'incisività della Corte.

Il richiamo alle sentenze 171/2007 e 128/2008 è d'obbligo, così come però è scontato il passo avanti; queste due sentenze, come si è visto, consideravano la non omogeneità del contenuto del decreto-legge un mero indice della possibile insussistenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza⁹³ e, “sulla base di tale premessa, analizzavano poi le singole disposizioni tra loro disomogenee per accertare la mancanza o la presenza di quel requisito. La sentenza n. 22, invece, ritiene *tout court* illegittimo il decreto-legge”⁹⁴ qualora il suo contenuto non rispetti il vincolo della omogeneità. Tale vincolo discende, secondo la Corte, implicitamente dall'art. 77 della Costituzione, che viene per così dire esplicitato dall'art. 15, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400. Quest'ultima disposizione, infatti, “là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge “deve essere specifi-

⁹⁰ D.CHINNI, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, *op.cit.*

⁹¹ D.CHINNI, *ibidem*.

⁹² A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in «Giur.it.», 2012, n. 12, p. 2493-2494.

⁹³ Sebbene si ricordi la posizione di Ruggeri, che dava alla rilevanza dell'omogeneità ben più importanza, cfr. A. RUGGERI, *“Evidente mancanza” dei presupposti fattuali*, *op.cit.*

⁹⁴ S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge*, *op.cit.*

co, omogeneo e corrispondente al titolo” – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell’intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell’eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento”⁹⁵.

L’assenza, quindi, di omogeneità conduce alla rilevazione della mancanza dei presupposti del decreto-legge *ex* art. 77, secondo comma, della Costituzione. Per questo riguardo, la sentenza rinvia alla giurisprudenza, ormai nota, con cui la Corte ha esercitato il suo sindacato sui presupposti della straordinaria necessità ed urgenza – quale vaglio sulla “evidente” loro carenza – ravvisabile ove vi sia “evidente estraneità” della norma censurata rispetto alle altre disposizioni del decreto-legge.

Abbiamo però visto come le norme impugnate davanti alla Corte fossero in realtà aggiunte in sede di conversione parlamentare; la Corte quindi deve dedicare tutta la seconda parte della motivazione a trattare questo delicato nodo, ed è proprio su questo versante che risulta innovare maggiormente il quadro.

La Corte, infatti, si spinge, per così dire, a violare quel postulato di cui abbiamo diffusamente parlato lo scorso capitolo della incomprimibilità della potestà legislativa del Parlamento in sede di conversione del decreto-legge.

Nella decisione si sostiene infatti che la legge di conversione, vista la particolare funzione attribuitale dall’art. 77 Cost., non è libera nel fine come generalmente avviene per le leggi ma è vincolata alla conversione o meno del decreto legge. Il Parlamento, pertanto, non ha la facoltà di spezzare “un nesso di interrelazione funzionale” che dev’esservi tra decreto-legge e legge di conversione. Quel nesso è proprio di un procedimento – quello di conversione – diverso da quello legislativo ordinario, nel disegno costituzionale.

Da questa affermazione deriva per la Corte il fatto che “l’oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione”. E dunque: “La necessaria omogeneità del decreto-legge [...] deve essere osservata dalla legge di conversione”.

Al tempo stesso, però, la Corte esclude che la “legge di conversione sia una legge meramente formale, vale a dire che le Camere possono soltanto approvare o respingere il relativo disegno di legge, restando esclusa la possibilità di apportarvi modifiche: sarebbe del tutto fuori dalla realtà ignorare una prassi più che cinquantennale che tale possibilità ha sempre ammesso senza eccezioni”⁹⁶. Tutto questo a patto, però, che non si esorbì dalla sequenza tipica profilata dall’articolo 77 Cost. con “l’alterazione dell’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario”⁹⁷. Prosegue la Corte: “Se tale legame viene interrotto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a

⁹⁵ Punto 3.3 del considerato in diritto, sentenza n. 22 del 2012.

⁹⁶ S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge*, *op. cit.*

⁹⁷ Punto 4.2 del considerato in diritto.

tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge⁹⁸.

Secondo la Corte nel caso di specie le Camere hanno utilizzato il procedimento legislativo di conversione, assistito da forme speciali e abbreviate disciplinate dai Regolamenti parlamentari, come se stessero svolgendo un procedimento legislativo ordinario: a tal fine, agendo sotto il titolo dell'art. 72, secondo comma, Cost., che "copre" i procedimenti legislativi ordinari abbreviati connessi a circostanze di "urgenza", che sono disciplinati direttamente dai Regolamenti parlamentari, non hanno tenuto conto dei condizionamenti a tali procedimenti imposti dall'art. 77, secondo comma, Cost., disciplinati dai medesimi Regolamenti sotto forma di limitazioni all'ammissibilità di emendamenti e di articoli aggiuntivi al decreto in via di conversione.

Quasi marginalmente la Corte avalla la lettura di cui si era già parlato in precedenza relativa alla "non impossibile" omogeneità dei decreti-legge milleproroghe, che già di per sé sembrerebbero eterogenei. La Corte nella sua decisione non può essere più chiara. Preso atto che un decreto mille-proroghe attiene ad ambiti materiali diversi ed omogenei, tuttavia esso deve essere guidato da una *ratio* unitaria, risiedente in un duplice intento: "intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento"; oppure: "incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale"⁹⁹.

Secondo la Corte, collide con l'articolo 77 della Costituzione "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei". Ne segue che "del tutto estranea a tali interventi [mille-proroghe] è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost."¹⁰⁰. "Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati"¹⁰¹.

La conclusione, per la Corte, è presto segnata: le disposizioni impugnate regolavano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile. Ebbene, si trattava di disposizioni – rileva la Corte – non già riferite a specifici eventi o a situazioni già esistenti, bensì vevoli in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri. Era cioè "una normativa a regime, del tutto slegata da contingenze particolari", e tuttavia inserita in una legge di conversione di un decreto-legge 'mille-proroghe'.

Per la Corte, "risulta palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe", in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ Punto 3.4 del considerato in diritto.

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ *Ibidem.*

sistemica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile”¹⁰². E ne dichiara, pertanto, l’illegittimità.

7.1. L’aspetto che risulta più rilevante in questa svolta della Corte è naturalmente il profilo della “tipizzazione” della legge di conversione, problema che avevamo individuato nella nostra ricostruzione come di nevralgica rilevanza e che era stato evidenziato emblematicamente dalla pilatesca sentenza C. Cost. 355/2010.

Possiamo riflettere sulle conseguenze di un tale *revirement* giurisprudenziale.

Non può che essere accolta con soddisfazione la rinnovata collaborazione tra la Corte ed il Presidente della Repubblica, che la dottrina¹⁰³ ha giustamente messo in parallelo alla nota vicenda della sentenza n. 360 del 1995 sulla reiterazione dei decreti-legge, allorquando il Presidente della Repubblica, alla vigilia della sentenza, inviò una lettera invitando il governo Prodi a mettere fine alla insostenibile prassi della reiterazione. L’avvio della Corte lungo la strada della sostanziale inemendabilità della legge di conversione, così come auspicato dal Capo dello Stato, e il palese riferimento alle missive presidenziali all’interno della decisione rendono chiaro un passo dei due attori istituzionali finalmente all’unisono.

Al tempo stesso non si può evitare di scorgere nella sentenza dei profili di opacità che permangono. Se certamente irrigidite¹⁰⁴ risultano le possibilità per il Governo di continuare la prassi della proposizione di emendamenti in sede di conversione, si rileva da più parti¹⁰⁵ come non siano chiarite le condizioni del giudizio di appropriatezza o meno dell’utilizzo del procedimento tipico *ex art. 77*. In altre parole, i criteri della estraneità all’oggetto e alle finalità del testo originario risultano quanto mai sfuggenti; non solo gli oggetti possono riguardare materie diverse purché accomunate da scopo unitario, ma anche lo scopo del provvedere “in quanto condizionato, a sua volta, dalla complessità e varietà delle situazioni che si intendono fronteggiare può risultare assai articolato e, dunque, di difficile perimetrazione”¹⁰⁶.

I poli opposti cui è necessario tenersi ben lontani da parte della Corte sembrano essere due: una eccessiva larghezza di un tale controllo, che renderebbe sostanzialmente la svolta giurisprudenziale *sicut non esset*, contrapposta al rischio di un controllo troppo serrato, con conseguente stillicidio di ricorsi alla Corte costituzionale. A ben vedere è la stessa Corte che, nel dichiarare di voler “sanzionare” unicamente gli emendamenti “del tutto estranei” all’oggetto e alla finalità del decreto, si ritaglia lo spazio per la sua tradizionale “significativa dose di prudenza (dietro la quale sono, sovente affiorate, contraddizioni non irrilevanti) specie nel sindacare i vizi formali”¹⁰⁷, mantenendo fermo però il controllo destinato a sanzionare gli aspetti di maggiore abuso e distorsione e, in definitiva, scarsa adesione al dettato costituzionale.

¹⁰² Punto 3.2 del considerato in diritto.

¹⁰³ A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale “chiude il cerchio”*, in «Quaderni costituzionali», 2012, n. 2, p. 395-398.

¹⁰⁴ G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in «Giur.It.» 2012, 12, p. 2494 ss.

¹⁰⁵ G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione, op.cit.* Vedi anche: A. SPERTI, *La sentenza n. 22 del 2012, op.cit.*

¹⁰⁶ G. SERGES, *ibidem*.

¹⁰⁷ G. SERGES, *ibidem*.

8. Alfonso Celotto¹⁰⁸, nel commentare gli ondivaghi orientamenti della Corte in relazione alla sindacabilità dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti legge, nella annosa vicenda trascinatasi dal 1995 al 2007, ha usato la metafora della rondine che “non fa primavera”; pone l’attenzione, cioè, al fatto che la Corte nel fare e disfare la sua tela giurisprudenziale tende a lasciare senza seguito talune decisioni che vanno così ad assumere prevalente intento monitorio. Ecco l’importanza, quindi, della conferma della sentenza n. 171 del 2007 arrivata come si è visto con la sentenza n. 128 del 2008; similmente ecco anche l’importanza della recente decisione della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 34 del 2014 conferma quanto aveva affermato nella sentenza del 2012.

Ricostruiamo i prodromi, anticipando un tratto saliente della intera vicenda: la Corte decide di “tenere fede” al proprio orientamento nonostante la delicatezza della materia affrontata, la cui natura di norma penale la circonda delle massime guarentigie previste dall’ordinamento in vista della certezza e determinatezza del diritto.

La Corte era chiamata a giudicare sulle norme aggiunte in sede di conversione al decreto-legge n. 272 del 2005, recante un insieme di disposizioni attinenti a materie a dire il vero eterogenee: alla sicurezza ed al finanziamento delle allora imminenti Olimpiadi invernali di Torino, all’amministrazione dell’Interno, al recupero di tossicodipendenti recidivi. In particolare, quest’ultima previsione relativa al recupero dei tossicodipendenti ripristinava (rispetto alla legge n. 251 del 2005, cd ‘legge ex-Cirielli’, che l’aveva soppressa) la sospensione dell’esecuzione della pena, nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico.

Senonché, in sede di conversione, vengono aggiunti ben ventidue articoli aggiuntivi riscriventi il d.P.R. n. 309 del 1990, testo unico sugli stupefacenti, e il trattamento sanzionatorio dei reati da esso previsti. A fronte di tutte le varie disposizioni testé richiamate, oggetto di rinvio è limitato unicamente alle disposizioni parificanti il trattamento sanzionatorio delle droghe c.d. leggere e delle droghe pesanti (artt. 4-bis e 4-vicies ter del decreto n. 272/2005 convertito in legge con la l.49 del 2006).

La Corte, esplicitamente, si richiama alla sentenza n. 22 del 2012 ed effettua il suo giudizio applicando e ribadendo quanto già affermato.

Anzitutto sembra confermare il criterio di omogeneità così come assunto nella 22/2012, configurandosi come requisito di costituzionalità della legge di conversione, la quale deve rispettare un “nesso di interrelazione funzionale” al decreto-legge.

L’iter ex art. 77 è semplificato e accelerato, in quanto finalizzato previsto ad hoc per la legge di conversione, vista “sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto”¹⁰⁹.

Dunque la legge di conversione ha una competenza tipica e limitata, funzionalizzata alla conversione; di conseguenza deve essere coerente con il decreto legge da un punto di vista teleologico o contenutistico. Da qui discendono i limiti alla

¹⁰⁸A. CELOTTO, *C’è sempre una prima volta... (La Corte Costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in «Cass. Pen.» 2007, 3599 ss.

¹⁰⁹Punto 4.1 del considerato in diritto.

emendabilità, andando una disciplina immessa risultante estranea ad interrompere “il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto della sequenza delineata dall’articolo 77, secondo comma, della Costituzione”¹¹⁰.

La conseguenza di una tale immissione non può che configurarsi alla stregua di un “uso improprio” del potere legislativo di conversione, ritenuto, come si è detto, limitato *ratione competentiae* rispetto al potere legislativo *ex art. 72*.

In un ulteriore passaggio della sentenza la Corte sembra andare oltre il mero vizio da sviamento¹¹¹.

La manifesta assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni aggiunte nella conversione rispetto alle originarie disposizioni del decreto-legge assurgerebbe infatti a far rilevare le disposizioni in questione come adottate “in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione”¹¹², da questo conseguendo la incostituzionalità.

Infatti “nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere”¹¹³.

“Quale che sia il diverso senso delle accezioni terminologiche usate la Corte, nella sua ultima pronuncia, sembra intendere la “carenza” allo stesso modo dell’eccesso formale. Questo perché esiste un potere particolare, quello di conversione, che non è assimilabile alla potestà legislativa ordinaria e, a prescindere dall’esistenza di ulteriori requisiti formali, presuppone l’esistenza di un atto (il decreto) che orienta “contenutisticamente” la legge di conversione, per sua natura ‘funzionalizzata e specializzata’”¹¹⁴.

La Corte, vista l’eterogeneità iniziale del decreto legge, all’interno del quale, come si ricorderà, erano presenti disposizioni che andavano dalla disciplina dell’organizzazione della sicurezza al recupero dei tossicodipendenti, ritiene di affrontare (come si era già visto in relazione alla pronuncia sul decreto mille-proghe) il tema della eterogeneità iniziale originaria del decreto-legge. Si legge infatti che: “il nesso di interrelazione funzionale”, vincolante la legge di conversione, vale “anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo”¹¹⁵.

Continua la Corte affermando che in relazione a questa “tipologia di atti – che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito della omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) – ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già discipli-

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Per un’attenta ricostruzione della differenza tra *error in procedendo*, eccesso di potere (formale) e sviamento (*détournement de procédure*) si veda R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in *www.federalismi.it*, 2/2012.

¹¹² Punto 4.5 del considerato in diritto.

¹¹³ Punto 5 del considerato in diritto.

¹¹⁴ A. LO CALZO, *I profili procedurali della conversione in legge e gli effetti applicativi della decisione nell’ottica della Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 32 del 2014 alla luce della sentenza n. 237 del 2013)*, in *ConsultaOnline*, 2015.

¹¹⁵ Punto 4.1 del considerato in diritto.

nati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”¹¹⁶.

Notiamo, senza che sia necessario soffermarci ulteriormente, come ancora una volta la Corte preferisca non entrare in profondità nei delicati rapporti Parlamento-Governo, preferendo, perlomeno dal punto di vista dei vizi formali, ritagliarsi ancora una volta degli spazi di discrezionalità e duttilità. Non così, però, per quanto riguarda la prassi parlamentari degenerare di caricare sui decreti-legge emendamenti dei più svariati con un procedimento diverso dal normale *iter* legislativo.

8.1. Se le motivazioni della sentenza 32 del 2014 non sembrano discostarsi fondamentalmente dal precedente del 2012, non possiamo alla fine del nostro lavoro non notare le osservazioni che coronano la sentenza e che sembrano avere portata generale. La Corte, infatti, abbandonando un piano di trattazione giuridico-positivo, si spende in alcune osservazioni di carattere generale – vicine, all’apparenza, ad osservazioni di merito politico – che, per tutti i motivi chiariti durante la trattazione, in connessione con il particolarissimo ambito in cui si muovono queste sentenze, risultano particolarmente significative dell’atteggiamento ad un tempo cauto della Corte ma anche, su alcuni punti, categorico.

La Corte fa notare, infatti, che l’intervento normativo di equiparazione del trattamento sanzionatorio di droghe leggere e pesanti fu una scelta normativa talmente penetrante e di rilievo, che “avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, *ex art. 72 della Costituzione*”. Al contrario, tale intervento fu “frettolosamente inserito in un ‘maxi-emendamento’ del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione”, su cui, peraltro, fu posta la questione di fiducia, non consentendo “alle Commissioni di svolgere in Senato l’esame referente richiesto dal primo comma dell’articolo 72 della Costituzione”. Tra l’altro, la contingenza della coincidenza della conversione con la fine della legislatura avrebbe reso poco agevole per il Capo dello Stato, in assenza del potere parziale di rinvio delle leggi, operare *ex art. 74 Cost.*

Ecco pertanto che si può dire davvero chiuso il cerchio. La Corte colpisce con un severo monito, in tutto identico ai richiami del Capo dello Stato, le prassi della decretazione di urgenza; forse, ci viene da dire, con la omogeneità e la interrelazione funzionale siamo davanti ad una fattispecie aperta, di chiusura del sistema; di un sistema che la Corte e il Presidente ritengono non possa più perseverare nell’aggirare “le forme e i limiti della Costituzione”. Ecco allora che la Corte conclude: “il rispetto del requisito della omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione *ex art. 77, secondo comma, della Costituzione*, sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa”.

¹¹⁶ *Ibidem.*

9. Si è detto che le parole conclusive utilizzate dalla Corte nella sentenza 32/2004 sembrano davvero chiudere tutte le possibili “scappatoie” governative ad una più ponderata e ordinata decretazione d’urgenza, rispettosa del dettato costituzionale.

Nella nostra ricostruzione abbiamo assistito ad un gioco di sguardi tra Presidente della Repubblica e Corte costituzionale davvero inedito, specialmente ove si consideri che il livello di una tale “intesa” non sia quello, più scontato, di *moral suasion*, riuscendo invece la voce del Capo dello Stato ad entrare manifestamente ed esplicitamente nelle considerazioni svolte dai giudici costituzionali. Un potere neutro, certamente, che per salvaguardare la corretta ed equilibrata configurazione dei poteri ha richiesto, insieme alla Corte costituzionale, un controllo più forte e rigoroso sulle prassi governative e parlamentari; il tutto a beneficio della qualità della legislazione, ma soprattutto della corretta configurazione delle fonti del diritto, finalizzata alla tutela dei diritti, come ci ricorda la Corte nella sentenza 171/2007.

A ben scorgere dalla trattazione che abbiamo effettuato l’attore che è sembrato più oscillante, altalenante, è stata la Corte costituzionale. Non è stato affatto facile per la Corte dotarsi di una strumentazione adeguata e giuridicamente inattaccabile; il rischio, fortissimo, sempre presente, era entrare nel merito politico delle scelte del Governo. Si è prestato a copertura delle indecisioni della Corte il fumoso parametro della omogeneità, utilizzato vuoi come marcatore, o sintomo che dir si voglia, della assenza dei presupposti di necessità e urgenza; vuoi come delimitatore – in una sorta di omogeneità in senso verticale – delle materie attinenti al decreto rispetto a quelle ultronee (sentenza 355/2010) e pertanto astrattamente soggette al normale regime della legislazione ordinaria; vuoi come disgregatore del nesso funzionale decreto – legge di conversione (22/2012 e 32/2014). Di ognuno di questi tre utilizzi potevano essere adottate molteplici sfumature, sia per il carattere relazionale del carattere dell’omogeneità, sia per le variabile ampiezza del nucleo (omogeneo) di riferimento cui rivolgere l’eterogeneità. Nucleo che ben potrebbe essere sostanzialmente eterogeneo (si pensi ai c.d. milleproroghe), arrivando così ad una eterogeneità “di secondo grado”.

Nonostante queste oscillazioni, un test di costituzionalità di un decreto-legge e della relativa legge di conversione che faccia tesoro di tutte le considerazioni fin qui svolte potrebbe essere approntato; la sentenza 34/2014 riesce a dare una notevole certezza alle prese di posizione della Corte e a renderle sostanzialmente scontate anche per il futuro, anche perché strettamente interrelate l’una con l’altra, in una sorta di gioco a incastro da cui difficilmente sembra poter sfuggire qualcosa.

Un tale test si articolerebbe sui due livelli del decreto-legge originario e della legge di conversione, e potrebbe “prevedere” la declaratoria di incostituzionalità dell’atto con buona certezza, conoscendo le eventuali patologie di cui fosse affetto (il decreto-legge: manifestamente carente dei presupposti; utilizzato per riforme ordinamentali; la legge di conversione: disposizioni ultronee aggiunte in sede parlamentare, non sorrette da autonomi presupposti ed estranee alla materia del decreto originario).

L’unico elemento di cui pure abbiamo trattato e che sembra rimanere escluso è costituito dalla prassi della fiducia sul maxiemendamento governativo alla legge di

conversione. Eppure, sembra notevole constatare che proprio su questo elemento si nota l'unico caso di auto-limitazione del Parlamento sulla materia. Seguendo il dossier "La produzione normativa nella XVII legislatura" redatto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati si evince¹¹⁷ che tale prassi è stata drasticamente ridimensionata (sia nella fine della XVI che nella XVII legislatura), limitandosi il Governo a porre la fiducia sui testi così come usciti dalle commissioni di merito, alla Camera, mentre al Senato il maxiemendamento necessariamente proposto dal Governo (in quanto al Senato non si forma un testo della Commissione sui disegni di legge di conversione, ma l'Assemblea esamina distintamente i disegni di legge stessi e gli emendamenti eventualmente approvati) rispecchiava comunque nella stragrande maggioranza dei casi gli emendamenti delle Commissioni.

Le tempistiche fanno pensare che effettivamente la sentenza n. 22/2012 abbia lasciato il segno, nel senso di "spaventare" il legislatore ordinario, spinto ad adottare una prassi più in linea con le previsioni costituzionali.

Peraltro, anche il tema della fiducia su maxiemendamento è strettamente connesso al tema della omogeneità. Ad illuminarci su una tale connessione è la ratio della necessaria omogeneità del quesito referendario. La Corte costituzionale, nella sentenza 16 del 1978, ebbe ad introdurre come limite all'ammissibilità del referendum proprio il requisito dell'omogeneità del quesito referendario. Se si guarda la motivazione di una tale decisione, questa va ravvisata nella volontà di preservare la libera scelta dell'elettore, *ex art. 48 Cost.*, che di fronte ad un quesito eterogeneo non sarebbe stato libero di operare una scelta tra quali disposizioni sommergere e quali salvare (si ipotizzino, naturalmente, disposizioni non legate tra loro da nessi di pregiudizialità). Particolarmente illuminante, alla luce delle riflessioni svolte nella trattazione, il passo della sentenza che afferma: "l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate (e vedendosi impedita la possibilità di proporre in questo senso ulteriori referendum per l'unico motivo che referendum diversi – e per se stessi ammissibili – sono stati conglobati a forza entro un solo contesto)".

La medesima situazione di costrizione irragionevole è posta sia al singolo parlamentare, nel momento in cui vota un maxiemendamento con fiducia (aggravato dal fatto che il maxiemendamento, governativo, evita il vero controllo parlamentare sul decreto-legge dallo stesso Governo emanato); sia al Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione di un decreto – legge eterogeneo (anche se questo corno del problema è già stato trattato dal Presidente della Repubblica, anche arrivando ad ipotizzare la necessità di una promulgazione parziale).

A ben vedere, quindi, il tema della omogeneità è davvero pervasivo, potenzialmente omnicomprensivo.

Non stupirebbe affatto che la Corte si riservasse un sindacato sul maxiemendamento utilizzando, della omogeneità, questa ultima e penetrante accezione.

¹¹⁷La produzione normativa nella XVII legislatura n. 13 - Aggiornamento al 20 ottobre 2017, p. 43.

I CONTROLLI *EX ANTE* ED *EX POST* SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI

Anna Rita Lorusso

Sono preposta all'Ufficio dell'Osservatorio per l'attuazione degli atti normativi da 15 mesi, dopo aver lavorato per 15 anni nel settore del *drafting* legislativo, come responsabile dell'Ufficio per la predisposizione tecnica e la stampa dei disegni di legge e dei documenti: la precedente esperienza mi ha molto aiutato, perché mi ha permesso di comprendere quale sia, non più dal punto di vista formale ma concreto, il meccanismo di scrittura di una legge e la sua finalità. Si dice che una legge è “una buona legge” se è chiara. A me, invece, sembra molto più efficace affermare che una legge è “una buona legge” se riesce a raggiungere l'obiettivo per la quale è stata scritta e approvata.

L'Osservatorio, istituito nel 2001, ha avuto una sorte molto altalenante: in passato gli è stato preposto un Consigliere in maniera non sempre continuativa e con obiettivi e connotazioni diverse nel tempo.

Le materie che oggi sono oggetto del seminario sarebbero più strettamente di competenza di un altro Ufficio, sempre rientrante nel Servizio per la qualità degli atti normativi¹. Quando abbiamo avvertito l'esigenza di dare un diverso e più ampio contenuto al controllo parlamentare – oltre alle funzioni del sindacato ispettivo – abbiamo pensato di percorrere anche al Senato una strada già abbastanza rodada alla Camera: in questo ramo del Parlamento è infatti operativo un apposito Servizio titolare di queste funzioni. Le competenze sono comunque diverse: ad esempio alla Camera si monitorano, fra l'altro, le nomine negli enti pubblici.

Il Senato, invece, in virtù della presenza nel proprio Regolamento interno dell'articolo 73-bis, ha cominciato a censire gli obblighi del Governo verso il Parlamento previsti da apposite disposizioni normative. Moltissime leggi contengono, infatti, una clausola finale che prevede la presentazione in Parlamento, da parte del Governo, di una relazione sull'attuazione della legge stessa. Una prima applicazione di tale attività di monitoraggio avrebbe dovuto consistere nella segnalazione ai Ministeri delle scadenze previste dalle norme, al fine di stimolare il Governo ad adempiere ai suoi obblighi. In realtà questo obiettivo, se ha contribuito sensibilmente a dare una struttura e un primo ordine di competenze all'Osservatorio, si è successivamente arenato a causa delle delicate dinamiche dei rapporti tra Governo e Parlamento: per evitare criticità istituzionali, si è preferito non inviare solleciti formali al Governo, pur continuando a monitorare l'attuazione delle disposizioni che contemplavano la presentazione di apposite relazioni alle Camere.

¹ Si tratta dell'Ufficio per verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere*.

La seconda tappa è stata quella di predisporre un indice ragionato delle relazioni del Governo: è chiaro che si tratta di relazioni ben poco lette e prese in considerazione, forse anche a causa del loro elevato numero². Le relazioni riguardano come e in che misura una legge sia stata attuata. L'attività dell'Osservatorio consiste, quindi, nell'elaborazione di un loro indice ragionato, al fine di razionalizzare ed agevolare il lavoro delle Commissioni parlamentari nella presa in esame delle materie di competenza e dei Ministeri nella loro presentazione nel rispetto delle scadenze.

Le relazioni al Parlamento sono, effettivamente, una “strana” fattispecie nel settore della informazione parlamentare. Infatti, pur costituendo una fucina di preziose informazioni sugli effetti conseguiti dalle leggi approvate, sono prese in considerazione da pochi soggetti, per lo più da studiosi, cultori di specifiche materie, dottorandi, operatori dei singoli settori. Non a caso, all'esterno dell'amministrazione, spesso, per fini di ricerca, i centri studi si interessano alle relazioni, a conferma del loro carattere di non marginale utilità.

Le Commissioni, infatti, forse le stesse che hanno inserito nel corso dell'esame parlamentare di un disegno di legge, la clausola della relazione periodica al Parlamento, quando devono acquisire notizie sugli effetti di una legge preferiscono svolgere un'indagine conoscitiva. Sarebbe invece auspicabile un equilibrio tra i diversi strumenti di informazione esistenti, sia a livello legislativo, sia a livello di regolamenti parlamentari, sia relativo alle relazioni di accompagnamento di un disegno di legge (facciamo riferimento, in particolare, all'Analisi tecnico-normativa-ATN e all'Analisi di impatto della regolamentazione-AIR).

Tuttavia spesso avviene che relazione illustrativa e AIR coincidano, con sostanziale vanificazione dell'utilità di tali strumenti a fini conoscitivi. Negli ultimi anni, però, si sono registrati alcuni miglioramenti nella stesura delle relazioni, nel senso di una non totale coincidenza del loro contenuto.

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, la collocazione dell'Osservatorio per l'attuazione degli atti normativi nell'ambito del Servizio per la qualità degli atti normativi ha senso nell'ottica, fatta propria dal legislatore, di voler curare la qualità dell'atto legislativo dal momento in cui nasce – come disegno di legge – alla fase in cui trova concreta attuazione, passando per le fasi della correzione del disegno di legge prima di procedere alla stampa, dell'esame in commissione con la predisposizione dello stampato “A”, del messaggio legislativo predisposto in caso di approvazione definitiva o di invio all'altro ramo del Parlamento.

Un altro importante aspetto di cui tenere conto, al fine di disporre di elementi conoscitivi per procedere all'analisi *ex post* degli atti normativi, è quello di studiare con molta attenzione la *Gazzetta Ufficiale*, disporre di una banca dati assai “capiente” per contenere i dati che successivamente dovranno essere elaborati e, via via che le singole caselle si riempiono, trovare una linea concettuale che leghi i vari adempimenti.

Come si fa a capire cosa non è stato fatto, nell'ambito della attuazione di una legge, se non si conosce cosa deve essere fatto, cosa la legge prevede che debba

² Le relazioni al Parlamento, al netto di quelle ormai concluse in ottemperanza al dettato delle prescrizioni da cui traevano origine, sono oltre 200.

essere fatto? Mi spiego meglio: quando 15 mesi fa sono stata preposta all'ufficio dell'Osservatorio, erano state appena pubblicate in *Gazzetta ufficiale* due leggi di carattere ordinamentale per così dire, che ci stanno segnando molto.

Una di esse era la legge n. 234 del 2012: *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*. Analizzandola nel dettaglio, mi sono accorta che nella relazione Governo-Parlamento gli adempimenti dell'Esecutivo nei confronti delle Camere erano veramente moltissimi. Questa legge, deputata a riformulare i rapporti tra l'Unione Europea e il Parlamento, di per sé diceva poco; tuttavia, dal punto di vista procedurale, entrando nello specifico dei diversi adempimenti, le novità che essa comportava erano, e sono, di grande rilievo. Ho così cominciato a schematizzare la legge e ho elaborato una tabella da cui potesse emergere cosa in concreto prevedesse il suo contenuto.

Questa legge ha funzionato un po' come "rompighiaccio", e infatti da allora abbiamo cominciato a censire gli adempimenti previsti da ogni legge approvata, per poter poi valutarne l'attuazione.

In questi ultimi mesi va molto di moda il tema dell'attuazione delle leggi ed effettivamente è un problema molto rilevante. Gli atti legislativi sono sempre meno auto-applicativi: si tratta di un settore veramente da esplorare. Il legislatore può, legittimamente, scegliere di rendere non auto-applicativa una legge; ma spesso sceglie ancora diversamente, vale a dire non dà attuazione a quanto prescritto dalla legge entro i termini previsti.

Per questi motivi, ho inteso proseguire con il sistematico censimento, con riferimento ad ogni legge e decreto legislativo pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*, dei diversi adempimenti e provvedimenti attuativi, che peraltro spesso prevedono altri provvedimenti di attuazione a cascata. Per ogni tabella dei provvedimenti previsti riferiti alle singole disposizioni normative dell'atto normativo, pubblico un apposito *dossier*.

Vorrei poi citare un'esperienza risalente allo scorso mese di dicembre al Senato francese, che ha istituito una apposita Commissione parlamentare per l'attuazione delle leggi³. Sulla scia di tale esperienza, si potrebbe, ad esempio, introdurre un termine massimo entro il quale tutti gli atti esecutivi ed attuativi devono essere emanati. Senza questo termine, in effetti, il controllo è molto più arduo. Invece in Francia, tramite una preziosa banca dati, si elabora un *dossier* che, dopo 6 mesi e 1 giorno, attesta lo stato di attuazione della legge, con uno strettissimo raccordo Governo-Parlamento.

Un altro suggerimento potrebbe poi essere quello di predisporre una banca dati insieme al Governo per collaborare insieme al fine di avere un quadro più chiaro sulla progressiva emanazione dei provvedimenti attuativi. Va peraltro detto che con i governi Monti e Letta sono stati fatti molti passi avanti nel monitoraggio dell'attuazione delle leggi. In prospettiva è molto importante studiare gli adempimenti effettuati, ciò che, chiaramente, serve molto anche in chiave di valutazione delle politiche pubbliche. Diciamo che sarebbe molto bello potersi occupare, come Parlamento, di una valutazione "nel merito" dei singoli provvedimenti attuativi, per vagliarne la conformità alla legge che ne ha previsto l'emanazione.

³ Il testo rielabora l'intervento al seminario del 7 aprile 2014.

Un'altra linea di attività che si potrebbe ipotizzare consiste nel censimento delle relazioni alla Commissione europea. Si tratterebbe di trasporre a livello di Unione europea il principio che è sotteso alla presentazione delle relazioni da parte dei Ministeri – o di altri soggetti – al Parlamento nazionale. Sto però incontrando molte difficoltà nel continuare questo studio per la mancanza, presso la Commissione europea, di una struttura centralizzata abilitata a ricevere le relazioni che il nostro Governo è tenuto a presentare in base a varie leggi.

Un esempio ulteriore di adempimenti da monitorare è costituito dalla presentazione di disegni di legge che portino all'approvazione di leggi “tematiche” (concorrenza, semplificazione, delegazione europea...): in alcuni casi, l'obbligo di presentazione alle Camere del relativo disegno di legge non è adempiuto da parte del Governo, ovvero non è adempiuto nei termini che la norma ha fissato (per esempio disegno di legge sulla concorrenza).

Mi piacerebbe concludere sottolineando la necessità di un circolare equilibrio tra la teorizzazione della questione dell'attuazione *ex post* di una legge e l'estrema praticità necessaria affinché il controllo parlamentare possa essere effettivo e stringente. Per valutare l'attuazione di una legge e di una politica pubblica non si può evitare di partire dai dati di fatto e cioè da quanto si deve fare e da quanto si è effettivamente fatto.

In un'ottica di riforma istituzionale, sarebbe, infine, auspicabile coinvolgere nel controllo parlamentare anche i soggetti destinatari delle leggi stesse, al fine di colmare il *gap* tra paese reale e paese legale, perché la bontà di una legge, come detto, si valuta non solo dalla sua perfetta formulazione ma anche alla luce degli effetti sulle fattispecie e situazioni in merito alle quali la legge stessa dispone.

VALUTARE LE POLITICHE PER IMPARARE A SPENDERE MEGLIO

Marco Sisti

SOMMARIO: 1. La valutazione delle politiche pubbliche in Italia. 1.1. Valutare le riforme del sistema d'istruzione. 1.2. Valutare le riforme del sistema del lavoro. 1.3. La forbice si allarga. 2. Il ruolo delle assemblee legislative nella valutazione delle politiche. 2.1. La funzione di legislative oversight. 2.2. L'esperienza delle Regioni: il progetto CAPIRE. 2.3. La valutazione delle politiche nelle proposte di riforma del Parlamento italiano. 3. Passi concreti da compiere verso il cambiamento. 3.1. Accrescere il rigore metodologico e la qualità delle valutazioni. 3.2. Legare le decisioni alla disponibilità di evidenza sull'efficacia delle soluzioni. 3.3. Consentire il libero accesso ai dati e la replicabilità degli studi. 3.4. Comunicare gli esiti delle valutazioni e farne materia di discussione pubblica. 3.5. Creare strutture tecniche competenti, specializzate e autorevoli.

Questa relazione toccherà le seguenti tre questioni:

1. lo stato della valutazione delle politiche pubbliche in Italia;
2. l'importanza del ruolo svolto dalle assemblee legislative nel favorire l'utilizzo della valutazione nei processi decisionali pubblici;
3. i concreti passi da compiere per portarci al pari delle esperienze estere più avanzate.

1. Per introdurre questo primo argomento prenderò a prestito un passaggio da un libro di successo.

Il Governo sa che cosa sta facendo? Parlando in termini generali la risposta è no... Anche se le politiche sono ben organizzate, sono gestite in modo efficiente, sono finanziate in maniera adeguata e sono sostenute dai maggiori gruppi d'interesse, noi potremmo ancora chiederci: e allora? Si tratta di politiche che funzionano davvero? Producono qualche effetto benefico sulla società? Sono effetti di breve o lungo periodo? Sfortunatamente i nostri Governi fino ad oggi hanno fatto molto poco per rispondere a queste domande fondamentali [...].

Questa citazione, che sembra descrivere perfettamente la situazione italiana, non ci sorprende per i suoi contenuti. È difficile negare il fatto che in questi anni le nostre amministrazioni hanno investito poco (e male) per verificare l'efficacia delle loro politiche. Interessate più alla costruzione di consenso intorno alle loro azioni e a spendere tutto il denaro stanziato nel minor tempo possibile (peraltro spesso senza riuscirci), hanno dimenticato di porsi la più elementare delle domande: ciò che stiamo facendo serve davvero a risolvere i problemi che intendiamo affrontare?

Vi sorprenderà però scoprire che in realtà questa citazione non appartiene ad un autore italiano. Tanto meno è stata scritta pensando al nostro Paese. Queste frasi provengono da un manuale di *policy analysis* pubblicato per la prima volta agli inizi degli anni Settanta negli Stati Uniti¹. Dall’uscita di questo libro le amministrazioni americane si sono date molto da fare per superare le carenze denunciate dall’autore. Gli investimenti per produrre evidenza empirica sugli effetti delle politiche sono stati enormi. Tanto che la citazione, adatta a descrivere l’Italia di oggi, non può più essere usata per rappresentare la realtà statunitense. A dire il vero, essa è lontana anche dal rappresentare le realtà europee più avanzate che, negli ultimi anni, hanno lavorato molto per introdurre la valutazione nella loro abituale pratica di governo. Tutto ciò per dire che l’Italia è rimasta in una posizione di preoccupante arretratezza, forse più vicina all’America di quaranta anni fa che all’Europa di domani.

Riportiamo di seguito due veloci esempi² che descrivono questa distanza.

1.1. Nel 2002 il Congresso americano ha approvato una legge di riforma del sistema dell’istruzione che prende il nome di *Education Sciences Reform Act* (ESRA). La nuova legge ha creato l’*Institute of Education Sciences* (IES), un’agenzia che ha il compito di promuovere un uso rigoroso della valutazione per migliorare le politiche per l’istruzione e le pratiche educative. Per svolgere tale compito l’IES ha ricevuto una dotazione finanziaria nel 2002 di circa 500 milioni di dollari. Tale dotazione è cresciuta fino a raggiungere 740 milioni nel 2011. La stessa legge federale dispone che l’IES usi la sua dotazione finanziaria per: “condurre, finanziare, disseminare ricerca scientificamente valida³ e promuovere nelle scuole l’uso delle pratiche risultate efficaci”. In applicazione della legge l’IES, oltre a condurre e finanziare direttamente una moltitudine di studi, ha messo in piedi un’iniziativa denominata *What Works Clearinghouse*. Lo scopo di tale iniziativa è raccogliere, selezionare, giudicare e divulgare tutta l’evidenza prodotta da valutazioni realizzate da altre amministrazioni e da centri di ricerca indipendenti. Tutti gli interessati possono così leggere facilmente nel sito web della *What Works* (ies.ed.gov/ncee/wwc) quali interventi si sono rivelati utili (o inutili) nel perseguire particolari finalità di policy come ad esempio: contrastare la dispersione scolastica, aumentare le competenze matematiche negli studenti delle classi elementari, o aiutare bambini con particolari ritardi di apprendimento. Gli studi descritti sono giudicati in base alla qualità dell’evidenza empirica prodotta. L’idea è che un amministratore impegnato nel disegno di un certo intervento – un assessore all’istruzione o un dirigente scolastico – possa utilizzare le informazioni messe a disposizione nel sito, con la giusta consapevolezza della forza e dei limiti di tali indicazioni. In conclusione, grazie a questa legge per ogni piccola innovazione introdotta nelle scuole americane si dispone oggi di un patrimonio di conoscenza senza precedenti.

¹ T.R. DYE, *Understanding Public Policy*, 11° ediz., Englewood Cliffs, NJ, Pearson Prentice Hall, 2005.

² Le informazioni qui riportate su ESRA e riforme Hartz sono perlopiù riprese da A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l’efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio, 2011.

³ La legge offre una definizione circoscritta di “ricerca scientificamente valida”. Il riferimento è in particolare all’analisi controfattuale degli effetti e agli studi con gruppo di controllo randomizzato.

Cosa è accaduto in Italia, nello stesso periodo sul fronte dell'istruzione pubblica? Il nostro Parlamento ha varato ben tre riforme in circa 8 anni. La prima riforma è stata approvata nel 2000, la seconda nel 2003 e la terza nel 2008. Recentemente l'attuale Governo ha annunciato una quarta riforma. Se anche quest'ultima sarà approvata⁴, avremo un totale di quattro riforme in 15 anni. Si tratta di innovazioni di non poco conto, con serie ripercussioni sulla vita degli studenti e delle loro famiglie, basti pensare, a titolo di esempio, all'innalzamento dell'obbligo scolastico oppure alla reintroduzione del maestro unico nella scuola primaria. Politiche che toccano quindi aspetti non secondari del sistema educativo. Nonostante ciò, è difficile riuscire a mettere a fuoco su quale evidenza empirica si siano basati tali interventi di riforma, tra loro a volta contraddittori. Allo stesso modo sfugge su quale evidenza si baseranno eventuali interventi futuri, considerato che di questo aspetto le riforme non parlano. La carica riformatrice dei nostri legislatori su questo punto sembra spegnersi quasi del tutto.

1.2. Se cambiamo nazione e ambito di policy, non cambia il risultato. Dal 2003 al 2005 il Governo federale tedesco ha varato una riforma del mercato del lavoro in quattro tappe: le cosiddette riforme Hartz dal nome del Presidente della Commissione che aveva lavorato alla loro formulazione. La Commissione Hartz non si è limitata ad impostare le riforme, ma ha segnalato a Parlamento e a Governo la necessità di procedere ad una rigorosa valutazione degli effetti dei vari interventi per poterli migliorare (o per abrogarli) sulla base di solida evidenza empirica. L'invito della Commissione è stato favorevolmente accolto e, subito dopo il varo delle prime riforme, è iniziato un lungo processo di valutazione che prosegue ancora oggi. L'incarico di valutazione delle riforme Hartz, affidato prevalentemente tramite gara, ha investito più di venti istituti con circa cento ricercatori coinvolti. Questa enorme domanda di valutazione ha stimolato un forte sviluppo di ricerche valutative, un deciso miglioramento della loro qualità e un crescente utilizzo degli esiti di tali ricerche a fini decisionali. Oggi uno degli istituti di ricerca impegnati in tale processo – l'IZA (*Institut zur Zukunft der Arbeit*) con sede a Bonn – rappresenta un punto di riferimento a livello europeo per il dibattito sull'efficacia delle politiche per il lavoro.

E in Italia? Anche nel nostro Paese, come sappiamo, vi sono state diverse riforme del mercato del lavoro. Dal 1997 ad oggi se ne contano almeno tre: a partire dal cosiddetto Pacchetto Treu fino alla riforma Fornero, passando dalla legge Biagi. Anche in questo caso l'attuale governo in carica ha promesso una nuova riforma. Se quest'ultima sarà approvata⁵, avremo un totale di quattro riforme in 18 anni. Purtroppo anche qui lo spazio dedicato alla valutazione e all'uso di *evidence* è stato – per usare un eufemismo – molto limitato. Le previsioni normative introdotte in tal senso sono rimaste lettera morta o quasi⁶. Molto probabilmente

⁴ La riforma dal nome “La Buona Scuola” è successivamente diventata Legge dello Stato italiano nel luglio 2015.

⁵ La riforma detta “Jobs Act” è successivamente diventata Legge dello Stato italiano nel dicembre 2014.

⁶ La Legge 28 giugno 2012, n. 92, recante titolo “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita” (Riforma Fornero) prevede all'articolo 1, comma 2 e se-

il giudizio sul successo di queste riforme – e di quelle che seguiranno in futuro – più che su rigorose osservazioni e sofisticate analisi si baseranno, in mancanza di meglio, su opinioni estemporanee ed interpretazioni di parte.

1.3. Il confronto potrebbe continuare chiamando in causa altre nazioni europee. Vale la pena precisare che negli anni Novanta molte di queste – come la stessa Germania, del resto – si trovavano in una situazione molto simile a quella italiana: la valutazione delle politiche era più evocata che realmente praticata. A partire dallo scorso decennio però qualcosa è cambiato e molti Paesi hanno iniziato ad investire seriamente su questo fronte. È il caso, ad esempio, del Regno Unito dove nel 1999, in applicazione del Libro Bianco *Modernising Government*, venne costituito presso l’Ufficio di Gabinetto del Primo Ministro il *Centre for Management and Policy Studies* e dove nel 2002 fu creato presso il Ministero del Tesoro il *Government Social Research*. Entrambe le strutture nacquero per promuovere nelle amministrazioni un maggior uso della ricerca sociale ed economica al fine di indagare i risultati dell’azione pubblica. Mentre il *Government Social Research* è ancora operativo, l’esperienza del *Centre for Management and Policy Studies* si chiuse nel 2005. Dopo qualche anno però, nel 2010, tale struttura è stata sostituita dalla *Nudge Unit*⁷, un nucleo di analisti e studiosi di scienze comportamentali, dedicato a testare, attraverso la conduzione di esperimenti con gruppo di controllo, innovativi approcci di policy. Nel marzo del 2013 infine l’Ufficio di Gabinetto ha lanciato il *What Works Network*: composto da sette centri di ricerca dedicati a particolari ambiti di policy e di due centri “territoriali” collocati in Scozia e in Galles. Il materiale prodotto da queste iniziative, in particolari le più recenti, mostra come sia possibile adottare un approccio pragmatico – basato sull’applicazione del principio scientifico del *test, learn, adapt* (verifica, apprendi e adatta) – per aiutare lo Stato a funzionare meglio e a spendere meno. Esattamente quell’approccio che in Italia sembra mancare.

Per riprendere l’espressione usata da due studiosi⁸, l’esperienza italiana sul fronte della valutazione delle politiche è stata un susseguirsi di “grida manzoniane e occasioni mancate” e le differenze con gli altri Stati si sono di conseguenza ampliate. Lo stesso concetto di *evidence based policy* è rimasto nei fatti estraneo al nostro modo di concepire l’intervento pubblico. Nella gran parte dei casi la valutazione è stata vista, non come uno strumento per apprendere qualcosa di nuovo sull’utilità delle politiche adottate, ma come un oneroso adempimento formale a norme calate dall’alto che, quando era impossibile ignorare, andavano in qualche modo disinnescate. L’esperienza della valutazione dei fondi strutturali europei è un esempio di questo diffuso atteggiamento⁹.

guenti, l’istituzione di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione che deve assicurare, con cadenza almeno annuale, rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure e sul grado di effettivo conseguimento delle finalità della legge. Il primo rapporto presentato in Parlamento (gennaio 2014) si sofferma perlopiù nella descrizione dell’evoluzione di alcuni indicatori di contesto e non chiarisce come saranno valutate le nuove misure introdotte dalla Riforma.

⁷ Il nome ufficiale è “Behavioural Insights Team”. Per informazioni: www.behaviouralinsights.co.uk.

⁸ Cfr. A. MARTINI, U. TRIVELLATO, *op. cit.*

⁹ Una critica forte e documentata di tale esperienza è presente in R. PEROTTI, F. TEOLDI, *Il disastro dei fondi strutturali europei*, dossier di www.lavoce.info, luglio 2014.

Purtroppo tutto ciò non è stato senza conseguenze. Come ha affermato una fonte molto autorevole:

Alcuni dei danni maggiori arrecati al Paese sono derivati dalla speranza di fare bene anche dal punto di vista etico, civile e sociale, ma con decisioni politiche che spesso non erano caratterizzate da pragmatismo e valutazione degli effetti¹⁰.

2. Come far crescere nelle amministrazioni la voglia di rispondere a dubbi sull'efficacia delle politiche? Come stimolare anche da noi quell'investimento nella produzione di conoscenza che ha operato così positivamente in altri contesti? Naturalmente non esiste una sola risposta a queste domande. La richiesta di "buona valutazione" da parte dei decisori pubblici, così come la sua produzione, dipende da una molteplicità di fattori. Qui ne prendiamo in esame uno che riteniamo molto rilevante: il ruolo che può essere giocato dagli organi legislativi.

2.1. Nell'esperienza statunitense una delle principali spinte all'utilizzo della valutazione è venuta dal Congresso federale, a livello nazionale, e dalle *State Legislatures*, a livello locale. La funzione che si è andata irrobustendo nel tempo, mediante la creazione di strutture tecniche dedicate¹¹, viene definita *Legislative Oversight* (supervisione legislativa) o, in termini più circoscritti, *Legislative Program Evaluation* (LPE). Con questa espressione si intende fare riferimento al complesso di attività indirizzate ai legislatori e tese a descrivere i programmi implementati dall'amministrazione statale, verificare se essi sono gestiti in modo efficiente e determinare se, e in che misura, essi hanno raggiunto i loro scopi.

In quel contesto l'organo legislativo, se da un lato incalza il Governo per ottenere informazioni puntuali sulle modalità di attuazione dei vari programmi, dall'altro, utilizza tale strumentazione per mettere in discussione la ragion d'essere delle leggi varate dall'assemblea negli anni precedenti. La LPE non rappresenta dunque solo un modo per verificare le capacità degli apparati amministrativi di implementare le decisioni prese dall'Assemblea (controllo sull'attuazione), ma costituisce anche un modo per appurare, sulla base di un'attenta osservazione di quanto è accaduto, la bontà degli assunti su cui tali decisioni si sono fondate (valutazione degli effetti). Cercando di soddisfare questa duplice esigenza conoscitiva, il Parlamento spinge l'Esecutivo a produrre dati attendibili sull'attuazione delle leggi; gli impone di dar mandato a centri di ricerca indipendenti affinché valutino gli effetti delle politiche; e, attraverso agenzie come il *Government Accountability Office* (GAO) o il *Congressional Budget Office*, esamina gli esiti delle analisi presentate dall'amministrazione.

Fatto questo riferimento agli Stati Uniti, vien quasi naturale pensare che la LPE sia figlia del sistema di contrappesi tipico di una democrazia presidenziale

¹⁰ Intervento di apertura del prof. Mario Monti, allora presidente del Consiglio, al XXVI Convegno della Società Italiana di Scienza Politica – 13-15 settembre 2012.

¹¹ Per una trattazione estesa si veda A. MARTINI, M. SISTI, F. ROSA, *Strutture di Monitoraggio e di Valutazione delle Politiche a servizio delle Assemblee Regionali*, in «Istituzioni del Federalismo», Rivista di studi giuridici e politici, n. 1, Maggioli Ed., 2001.

come quella americana. Di conseguenza, nelle nostre democrazie parlamentari la valutazione non avrebbe speranza di attecchire come strumento dell’Assemblea. Il Parlamento disporrebbe di altre armi per controllare l’Esecutivo.

Si tratta di una lettura forzata: l’esercizio della LPE – che come abbiamo spiegato è cosa assai diversa dal “controllo politico sull’Esecutivo” – non è così strettamente legata ad una particolare forma di governo. Tutt’altro. Essa appartiene più propriamente alla funzione legislativa, in qualsiasi sistema venga esercitata, per il semplice fatto che non si può legiferare in modo davvero consapevole se non si possiedono informazioni essenziali sui fenomeni che si intendono influenzare e non si conosce l’efficacia delle soluzioni che si intendono mettere in campo.

A ciò occorre aggiungere un’altra considerazione che va comunque contro tale lettura: da tempo è in atto nelle democrazie di natura parlamentare un ampio processo di ridefinizione dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo. Il primo – al di là di quanto è scritto in Costituzione e nei Regolamenti – ha assunto un peso sempre maggiore nella fase di progettazione legislativa e, persino, nella formazione dell’agenda parlamentare. Tale situazione impone all’assemblea legislativa – pena l’irrelevanza dell’organo e conseguente deriva autoritaria – di ripensare l’oggetto e le modalità di svolgimento del proprio lavoro, spostando il focus dai testi di legge ai risultati delle politiche. Il disequilibrio che colpisce le nostre democrazie parlamentari può dunque costituire l’opportunità di una trasformazione virtuosa. Da grande malato delle istituzioni il Parlamento – a patto che riesca davvero a rinnovarsi al proprio interno – può diventare un portatore sano di anticorpi in grado di agire in modo positivo sull’intero sistema amministrativo.

2.2. In Italia questo processo di trasformazione, prima di riguardare il livello nazionale, ha interessato le Regioni. Agli inizi degli anni Duemila, dopo l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente di Regione e in pieno processo di revisione statutaria, è emersa la pressante esigenza di ripensare al ruolo delle assemblee regionali. In seguito alla riforma costituzionale esse erano infatti a palese rischio di “declassamento”, un po’ come era avvenuto qualche anno prima con i Consigli comunali¹².

Nel mezzo di questa forte crisi d’identità, alcune assemblee – Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana – grazie ad un manipolo di dirigenti e politici illuminati, dettero vita a progetto *CAPIRE* (acronimo di *Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*). Alla base del progetto vi era l’idea che le assemblee, se intendevano svolgere una funzione più incisiva in seno ai sistemi di governo locale, dovevano attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di capire cosa accadeva in seguito all’approvazione di una legge; di apprendere se le soluzioni adottate si erano dimostrate utili a risolvere il problema che aveva motivato l’intervento; di approfondire le cause di eventuali inefficienze dell’apparato amministrativo chiamato all’attuazione; infine di giungere pienamente informati al confronto con l’Esecutivo e gli altri attori presenti nel territorio regionale.

¹² R. BIN, *Le Riforme Costituzionali e i Consigli Regionali*, in «Istituzioni del Federalismo», Rivista di studi giuridici e politici, n. 3/4, Maggioli Ed., 2001.

Il progetto si è sempre mosso nella convinzione che l'organo legislativo – più di quello esecutivo – abbia le giuste motivazioni per porre domande – e cercare risposte – sull'efficacia delle politiche. Il Governo e gli altri soggetti attuatori sono troppo coinvolti nella gestione corrente delle attività amministrative e di spesa, da un lato, e troppo impegnati nel creare consenso intorno al proprio operato dall'altro, per avere il tempo e la serenità necessaria di mettere spontaneamente in discussione ciò che stanno facendo. L'imperativo dell'apparato esecutivo è “fare” (e spendere) assai più che “dubitare” sull'utilità di ciò che viene fatto (e speso). L'Assemblea, essendo più distaccata rispetto alle questioni operative ed essendo anche da forze senza responsabilità di governo, è l'attore che, almeno in teoria, ha il giusto spazio di lavoro e gode dell'autorevolezza necessaria per stimolare l'attenzione delle altre amministrazioni sui risultati delle politiche. Per trasformare tutto ciò in realtà occorre però che l'Assemblea sia in grado di dotarsi di nuove regole e strutture dedicate¹³.

Progetto *CAPiRe*, patrocinato attualmente dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative di Regioni e Province Autonome, ha condotto molte iniziative, che sarebbe lungo qui riassumere¹⁴, perseguendo esattamente questo obiettivo. Negli anni le intuizioni e le idee elaborate in seno al progetto hanno influenzato alcune scelte istituzionali e organizzative compiute dalle assemblee: la valutazione delle politiche è entrata negli Statuti e nei Regolamenti interni di molte Regioni; nei Consigli regionali si sono costituiti Comitati paritetici – ovvero formati da un pari numero di consiglieri di maggioranza e di minoranza – al fine di aiutare l'esercizio di una rinnovata funzione di controllo e valutazione; si sono tenuti corsi di formazione e di aggiornamento; si sono creati uffici tecnici qualificati; è stata introdotta negli organigrammi di molti Consigli la figura professionale dell'analista di politiche pubbliche, una vera novità nel panorama nazionale; ha preso piede in molte Regioni la pratica di inserire “clausole valutative” nelle leggi; sono stati condotti studi e analisi, anche con l'aiuto di istituti di ricerca esterni, sull'attuazione e i risultati delle politiche e, in un caso per il momento isolato, è stato condotto uno studio con gruppo di controllo randomizzato, anche questa una rarità nella pratica valutativa italiana.

Formulare un giudizio sintetico sullo stato dell'arte della valutazione nelle assemblee regionali italiane non è semplice. Il quadro è ancora molto disomogeneo e sicuramente ancora caratterizzato da troppe incertezze. Accanto a realtà regionali che in questi anni hanno compiuto un percorso istituzionale ed organizzativo coraggioso, articolato, segnato da diversi momenti di “*stop and go*”, ma comunque diretto ad un obiettivo di crescita della funzione, ve ne sono altre che ancora stentano ad assumere le più modeste decisioni in materia. D'altra parte, il cambiamento culturale in atto ha bisogno di tempi lunghi ed investimenti ben più corposi di quelli che hanno segnato questa prima fase; anche nei casi più avanzati, la pratica della valutazione non è ancora parte integrante dei lavori consiliari. Essa è avvertita più come un'eccezione che una regola.

¹³ A. MARTINI, M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali*, n. 6, Maggioli Ed., 2002.

¹⁴ Per un approfondimento sul punto si veda il sito web del progetto www.capire.org e, in particolare, il volume curato dal Laboratorio di pratiche valutative di CAPiRe, *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali. Una rassegna delle esperienze*, novembre 2014.

Ciò detto vi è però la sensazione di aver imboccato la strada giusta e, come vedremo nelle prossime pagine, vi è l'intenzione da parte delle assemblee regionali di continuare a compiere alcuni passi concreti in questa direzione.

2.3. A conferma della bontà della strada intrapresa da *CAPiRe*, le più recenti proposte di riforma del Parlamento individuano nella valutazione delle politiche una funzione da sviluppare, proseguendo, almeno a livello ideale, il tentativo pionieristico iniziato dal progetto interregionale qualche anno prima. A tal proposito la relazione finale predisposta dalla Commissione per le riforme istituzionali, istituita dal presidente del Consiglio nel giugno 2013¹⁵, recita:

Tra i compiti dei due rami del Parlamento, e in particolare del Senato, dovrà assumere particolare rilievo la “valutazione delle politiche pubbliche”, che costituisce una specificazione della funzione di controllo parlamentare. Con questa espressione la Commissione intende riferirsi alla misura dell'efficacia di un'azione attraverso una quantificazione dei suoi effetti... Nel concetto di valutazione entra anche l'accertamento di che cosa non ha funzionato allorché gli obiettivi non sono stati raggiunti e una valutazione comparativa delle situazioni in cui gli obiettivi sono stati raggiunti e di quelle in cui invece si è fallito [...].

Questa indicazione di ordine generale è stata poi ripresa dal disegno di legge costituzionale approvato recentemente dal Consiglio dei Ministri in carica e presentato al Parlamento. Il testo recita all'articolo 55 che “il Senato delle Autonomie [...] svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione d'impatto delle politiche pubbliche sul territorio”¹⁶.

Difficile prevedere se questo percorso di innovazione istituzionale darà i frutti sperati. Molto dipende da quanto il Parlamento investirà sull'esercizio di questa nuova funzione, reclutando e formando funzionari specializzati in analisi e valutazione delle politiche, e quanto si interverrà nella revisione delle procedure previste dai Regolamenti interni di Camera e Senato. La speranza è che, indipendentemente dall'esito delle più ambiziose riforme costituzionali, questa piccola rivoluzione culturale prosegua nei suoi aspetti sostanziali¹⁷.

3. Nel frattempo – tra l'estate e l'autunno del 2013 – le assemblee regionali coinvolte in progetto *CAPiRe* hanno redatto un documento programmatico intitolato *Imparare a spendere meglio. Manifesto delle Assemblee regionali a favore di un impiego diffuso di strumenti e metodi per valutare l'efficacia delle politiche*. Questo documento – discusso anche nel corso di un processo di consultazione pubblica che ha coinvolto più di 100 persone tra esperti del settore, ricercatori, funzionari pubblici e politici – descrive cinque differenti azioni che, se intraprese, potranno aiutare la produzione e l'u-

¹⁵ Commissione per le riforme costituzionali, Relazione finale, Ministero per le Riforme Costituzionali, Roma, settembre 2013.

¹⁶ Dopo la prima lettura alla Camera dei deputati, nel febbraio 2015, questo passaggio è stato modificato nel seguente modo: “Il Senato della Repubblica [...] concorre alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato”.

¹⁷ Si segnala che il Senato della Repubblica ha recentemente istituito l'Ufficio di Valutazione d'Impatto (UVI) con il proposito di diffondere e sviluppare la cultura della valutazione all'interno del perimetro istituzionale.

utilizzo di evidenza empirica sull'efficacia delle politiche pubbliche. Proponiamo di seguito un estratto di tale documento che descrive i contenuti di tali azioni.

3.1. Come abbiamo già accennato in precedenza, uno dei problemi nello sviluppo della valutazione delle politiche in Italia è il fatto che si sia privilegiato una logica di rendicontazione ad una logica di apprendimento. Più che a capire se, e in che misura, le soluzioni adottate riuscissero davvero a risolvere i problemi affrontati, l'impegno di valutatori e committenti è stato dedicato a dimostrare la bontà e la quantità di ciò che era stato realizzato. Non mettendone quasi mai in dubbio l'utilità di fondo. Il documento propone un ribaltamento di prospettiva. Lo scopo prioritario è promuovere l'adozione di politiche efficaci e l'eliminazione di quelle che si rivelano inefficaci. A questo fine appare relativamente di scarso interesse descrivere ciò che è stato realizzato; ciò che conta capire è se la politica sia servita o meno a risolvere il problema che ne giustifica l'esistenza. Questo tipo di valutazione è detta "controfattuale" in quanto per realizzarla occorre ricostruire che cosa sarebbe accaduto se l'intervento non avesse avuto luogo (situazione controfattuale).

Per accrescere il rigore metodologico e la qualità delle valutazioni le assemblee si sono impegnate a far sì che le loro amministrazioni assicurino risorse adeguate a finanziare analisi rigorose degli effetti seguendo la logica controfattuale, non solo la rendicontazione dei fondi impegnati e spesi. In particolare, a partire dal ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, una quota rilevante delle risorse disponibili per la valutazione saranno espressamente destinate a questo tipo di analisi.

3.2. Lo scopo della valutazione è produrre conoscenza utilizzabile da chi decide. Molto spesso però esiste una scollatura tra la disponibilità di informazioni sull'efficacia delle politiche e il loro impiego in sede decisionale. Tali informazioni, anche quando esistono, entrano con estrema difficoltà nel dibattito che precede le scelte di policy.

L'impegno delle assemblee in questo caso è a far sì che le amministrazioni regionali elaborino modalità innovative di raccolta, sintesi e comunicazione dei risultati di studi esistenti sull'efficacia delle politiche e utilizzino tutta l'evidenza raccolta per argomentare e sostenere le proposte sottoposte all'attenzione delle Assemblee legislative.

Le Assemblee legislative adotteranno sistematicamente la prassi di richiedere la presentazione di evidenza empirica disponibile sull'efficacia delle soluzioni da adottare, prima di assumere una decisione sul varo di una nuova legge o rispetto ad una modifica normativa. Nel caso in cui tale evidenza non esista, proporranno analisi e studi al fine di produrla¹⁸.

3.3. Valutare gli effetti di un intervento pubblico diventa un'operazione molto complicata, se non addirittura impossibile, quando manca l'accesso a microdati che

¹⁸ Questa indicazione, come anche quella successiva che fa riferimento alla creazione di un *public repository* dedicato ai risultati degli studi, compare anche in un libro bianco pubblicato recentemente negli Stati Uniti: PEW - MACARTHUR RESULTS FIRST INITIATIVE, *Evidence Based Policy-making. A Guide for Effective Government*, novembre, 2014.

contengano informazioni sui soggetti destinatari dell'intervento pubblico: singoli individui, famiglie, imprese, scuole, amministrazioni pubbliche. Fortunatamente i recenti progressi tecnologici consentono, con sempre maggiore facilità, di disporre di archivi informatici contenenti informazioni di questo tipo. Sebbene spesso organizzazione e stato di conservazione degli archivi non siano ottimali. Purtroppo ai ricercatori impegnati nella realizzazione di studi di valutazione è sovente impedito l'accesso a tali dati, soprattutto per vincoli di natura burocratica. La terza azione punta a garantire l'accessibilità ai microdati a centri di ricerca indipendenti al fine di far crescere sia il numero che la qualità degli studi di valutazione.

Nel documento le Assemblee legislative si impegnano a definire regole semplici e chiare per favorire alla comunità dei ricercatori il più ampio accesso possibile ai database amministrativi esistenti. Inoltre le Assemblee verificheranno la reale accessibilità a tali database e stimoleranno un continuo miglioramento della qualità e dell'attendibilità delle informazioni in essi contenute.

Infine le assemblee si adopereranno per imporre l'obbligo a chi svolge valutazioni finanziate con fondi pubblici di depositare dati e risultati degli studi presso un public repository, il cui accesso sia aperto a tutti coloro che intendono replicare lo studio. Consentire che più studiosi, in momenti diversi, utilizzino gli stessi dati per replicare le analisi è un modo per avviare un processo cumulativo della conoscenza prodotta e per attivare meccanismi di "controllo sociale" sulla qualità dei lavori già svolti.

3.4. La quarta azione punta ad assicurare che le valutazioni realizzate alimentino la discussione pubblica nelle molteplici forme che essa può assumere: nei dibattiti assembleari, negli incontri con i portatori d'interesse, nelle pagine dei quotidiani, nelle trasmissioni televisive e nei blog presenti sulla rete.

Su questo punto l'indicazione è duplice. In primo luogo, si raccomanda che tutta la documentazione prodotta sia pubblicata e facilmente reperibile sui siti web istituzionali. Una sintesi delle valutazioni realizzate dovrà sempre essere inviata alle agenzie di stampa, nonché a quei rappresentanti delle autonomie locali, di associazioni di categoria e di gruppi di interesse, potenzialmente interessati dall'attuazione della politica esaminata.

In secondo luogo, si invitano le amministrazioni regionali a sperimentare strumenti innovativi per coinvolgere i cittadini nella realizzazione delle valutazioni e nella discussione dei loro esiti, nonché per renderli partecipi delle scelte collettive che li riguardano.

3.5. Il quinto obiettivo è strumentale al raggiungimento degli altri quattro. Ciò non lo rende meno rilevante o più semplice da conseguire. "Se vogliono svolgere efficacemente una funzione di controllo, Parlamento e Assemblee regionali devono dotarsi di strutture tecniche in grado di eseguire o essere committenti di studi di valutazione... Come definire status e organizzazione di questa struttura tecnica è questione di grande importanza. Senza entrare in dettagli, due sono gli obiettivi che devono guidarne il disegno: autonomia e qualità scientifica". Si tratta di una considerazione che può essere estesa anche ad altre componenti dell'amministrazione pubblica, a partire dagli apparati che agiscono a servizio degli Esecutivi regionali. L'esercizio di una funzione così delicata ha bisogno dell'assistenza continua di personale altamente specializzato e fortemente legittimato ad operare.

In questo caso l'impegno delle Assemblee è rivolto a far sì che le amministrazioni regionali si adoperino per dar vita a percorsi di formazione, anche di lunga durata, per sviluppare al loro interno approfondite competenze di analisi e valutazione delle politiche¹⁹.

Se le Assemblee regionali – magari in collaborazione con la Camera e il Senato – riusciranno davvero a portare a termine questi impegni, ci saranno buone speranze per l'Italia di portarsi al pari delle esperienze più avanzate e, cosa più importante, di imparare a spendere meglio i soldi dei contribuenti.

¹⁹ A partire dal 2016 il Senato della Repubblica, insieme ad altri soggetti (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, Università di Venezia Ca Foscari, ASVAPP di Torino, IRVAPP-FBK di Trento), ha organizzato il Master in Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche, attualmente alla sua seconda edizione.

SPUNTI DI RIFLESSIONE SUL PASSAGGIO IN SENATO DEL COLLEGATO AMBIENTALE (L. N. 221/15). IL CONTRIBUTO DEI GRUPPI DI PRESSIONE ALLE DECISIONI ASSUNTE DALLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE*

Stefano Bargiacchi e Giovanni Guerra

SOMMARIO: 1. Appunti di metodo e delimitazione dell'oggetto di ricerca: come (provare a) mappare l'attività di lobbying al Senato. 2. L'iter del collegato ambientale al Senato e il ruolo della 13a Commissione permanente. 3. Lobbies ed emendamenti in Commissione: uno studio qualitativo sull'efficacia dell'azione svolta dai gruppi di pressione. 4. L'accountability nei processi decisionali: Parlamento, Governo e gruppi di pressione, un difficile equilibrio.

1. Il 13 novembre 2014 la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura il disegno di legge di iniziativa governativa C. 2093 recante le "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali"¹.

Il suddetto disegno di legge è stato poi trasmesso al Senato il 17 novembre 2014 e annunciato all'Assemblea nella seduta pomeridiana del giorno successivo². Sempre il 18 novembre, il disegno di legge è stato assegnato alla 13^a Commissione permanente (Territorio, Ambiente e Beni Ambientali) in sede referente³.

L'indomani la Commissione ha individuato nel sen. Vaccari (PD) il relatore per il disegno di legge. L'esame in sede referente del provvedimento è iniziato il 19 novembre, quando il presidente della Commissione, il sen. Marinello (AP), ha programmato un lungo ciclo di audizioni informali, al quale hanno partecipato un elevato numero di rappresentanti di diversi gruppi di pressione interessati dai e ai contenuti del provvedimento⁴.

* Il presente lavoro è frutto della riflessione comune e della collaborazione dei due autori. Tuttavia, Giovanni Guerra ha curato il paragrafo 1; Stefano Bargiacchi ha curato il paragrafo 3, mentre i capitoli 2 e 4 sono stati redatti congiuntamente.

¹ Resoconto stenografico, Camera dei deputati, 13 novembre 2014, p. 11.

² Resoconto stenografico, Senato della Repubblica, 18 novembre 2014, seduta pomeridiana n. 353.

³ *Ibidem*.

⁴ Resoconto sommario, 13^a Commissione permanente, 19 novembre 2014, n. 107. L'elenco completo dei "gruppi di interesse" e dei relativi documenti consegnati alla Commissione è consultabile sul sito del Senato.

Terminate le audizioni informali, il 13 gennaio 2015, la Commissione ha proceduto ad esaminare il provvedimento articolo per articolo. Solo il 30 settembre 2015 l’esame in Commissione si è concluso e il testo è stato quindi trasmesso all’aula, la quale ha iniziato ad esaminare il provvedimento l’8 ottobre 2015, per approvarlo con modificazioni il 4 Novembre. Infine, il testo è stato ritrasmesso alla Camera, che lo ha approvato senza modificazioni.

L’obiettivo che intendiamo raggiungere con il presente elaborato è quello di analizzare e valutare l’entità del contributo apportato al provvedimento dai diversi gruppi di pressione – le c.d. *lobbies*⁵ – sentiti durante le audizioni informali portate avanti dalla Commissione. Tali riflessioni saranno anche l’occasione per analizzare il ruolo assunto dal relatore e dai vari gruppi parlamentari nel corso dell’esame del provvedimento in Commissione.

Le audizioni informali sono un istituto non disciplinato dai regolamenti parlamentari ma costantemente utilizzato in via di prassi⁶. Tali audizioni rappresentano “incontri” organizzati da una Commissione permanente per ascoltare le posizioni di soggetti esterni all’attività parlamentare non rientranti nel disposto degli artt. 46-49 R.S. I soggetti generalmente coinvolti nelle audizioni informali sono enti autonomi, enti pubblici territoriali, sindacati, rappresentanti del mondo datoriale, società con gli scopi più vari e, più generalmente, i diversi gruppi di pressione toccati dal provvedimento di cui la Commissione sta per iniziare l’esame⁷.

Al Senato le audizioni informali sono generalmente condotte dall’ufficio di presidenza della Commissione, integrato con i rappresentanti dei diversi gruppi parlamentari⁸ (in questo caso non necessariamente saranno presenti i capigruppo in Commissione delle diverse forze politiche, bensì i parlamentari che più da vicino seguono, per ogni gruppo, più da vicino l’*iter* del provvedimento).

L’assenza di una disciplina regolamentare dell’istituto fa sì che il grado di pubblicità che accompagna le audizioni informali sia sostanzialmente nullo. Come è stato giustamente notato, “è proprio la loro informalità a non rivestirle delle forme tipiche della pubblicità dei lavori parlamentari”⁹. La mancanza di una qualsivoglia forma di

⁵ In questo lavoro con il termine *lobby* o “gruppo di pressione” indicheremo “un’organizzazione formale composta da individui che uniti da motivazioni comuni cercano, attraverso l’uso o la minaccia dell’uso di sanzioni [di natura politica o altro genere] di influire sulle decisioni che vengono prese dal potere politico sia al fine di mutare la redistribuzione prevalente di beni, servizi, onori e opportunità sia al fine di conservarla di fronte alle minacce di intervento di altri gruppi di pressione o del potere politico stesso”. Per “attività di pressione” o “*lobbying*” si intende un “processo per mezzo del quale i rappresentanti di gruppi d’interesse, agendo da intermediari, portano a conoscenza dei legislatori, i desideri dei loro gruppi”. Entrambe le definizioni sono tratte da G. PASQUINO, *Gruppi di pressione* (voce), in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 2012, p. 420. Sull’attività di *lobbying* nel Parlamento italiano v. F. MARANGONI, F. TRONCONI, *La rappresentanza degli interessi in Parlamento*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche» 3/2014, pp. 557-588.

⁶ Per una prima definizione di “audizione informale” intesa come momento in cui una Commissione esercita la propria attività conoscitiva al di fuori dei normali istituti regolamentari v. Lettera circolare del Presidente Ingrao del 15 settembre 1976.

⁷ Per un’analisi approfondita dell’istituto delle audizioni informali v. G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1/1986, pp. 161-172.

⁸ V. DI GIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 538.

⁹ G. MOGGI, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali*, in «Osservatorio sulle fonti», 2/2014, p. 76.

resocontazione scritta, ci consente di conoscere la data di svolgimento degli incontri, ma non di conoscerne il contenuto¹⁰. L'incontrollato aumento del ricorso alle audizioni informali come strumento conoscitivo ed informativo degli organi parlamentari, a discapito dei normali istituti disciplinati dai regolamenti parlamentari¹¹, ha portato, a partire dalla presente legislatura, per il solo Senato, alla pubblicazione della lista dei soggetti auditi e di tutti i documenti da questi consegnati alla Commissione¹².

Occorre precisare che l'analisi da noi svolta non permetterà di valutare nella sua interezza le azioni di *lobbying* messe in atto in occasione del succitato disegno di legge. Facendo riferimento alla classica tipologia elaborata da Binderkrantz, che classifica le strategie di lobbying sulla base degli strumenti utilizzati dai gruppi d'interesse per interfacciarsi con il decisore pubblico e influenzarne l'operato, possiamo individuare due macro-tipologie. Da un lato vi sono le strategie di lobbying "dirette", miranti ad esercitare pressione sul governo e sull'apparato amministrativo (*administrative strategy*) o sul decisore parlamentare (*parliamentary strategy*); dall'altro, troviamo le strategie "indirette", finalizzate a orientare l'opinione pubblica tramite i mezzi di informazione (*media strategy*), oppure a mobilitare un rilevante numero di persone in favore o contro una determinata causa (*mobilization strategy*)¹³. In questo elaborato ci limiteremo ad analizzare le attività di *lobbying* poste in essere dai singoli gruppi di pressione in sede parlamentare.

A tal fine, prenderemo in esame i documenti consegnati al Senato dai singoli gruppi di pressione che sono intervenuti nel corso delle audizioni informali di cui sopra. Siamo costretti a procedere in tal senso a causa dell'assenza di una regolamentazione legislativa complessiva del fenomeno lobbistico¹⁴. Ne discende

¹⁰ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 190.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Sul sito del Senato, sulla scheda di ogni disegno di legge esaminato, la sezione "esame in Commissione" riporta oltre ai resoconti sommari delle singole riunioni della Commissione in sede referente, anche le date e i soggetti auditi dall'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti di gruppi nel corso delle audizioni informali. La sezione "documenti acquisiti" riporta tutti i materiali consegnati alla Commissione da parte dei soggetti uditi.

¹³ A. BINDERKRANTZ, *Interests group strategies: navigating between privileged access and strategies of pressure*, in «Political Studies», Vol. 53, Issue 4, 2005, pp. 694-715.

¹⁴ La mancanza di una disciplina legislativa del fenomeno lobbistico in Italia ha spinto alcuni legislatori regionali ad intervenire sulla materia. Il primo provvedimento regionale per la regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione è stato adottato dalla Regione Toscana, L.R. 5/2002. A questo intervento è seguito quello della Regione Molise, L.R. 24/2204. In materia è intervenuta anche la Regione Abruzzo, L.R. 61/2010. A proposito di tali esperienze di regolamentazione regionale dei gruppi di pressione v. M.C. ANTONUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci, 2011, pp. 139-153. Infine, pure la regione Lombardia e la regione Calabria hanno introdotto un'apposita disciplina, rispettivamente con la L.R. 17/2016 e la L.R. 4/2016. Allo stesso modo, recentemente, anche il Ministero dello sviluppo economico, la Camera dei deputati (ma non il Senato della Repubblica) e il Dipartimento per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione presso la Presidenza del Consiglio hanno introdotto appositi registri per regolamentare l'accesso dei portatori d'interesse nelle loro sedi, tali registri sono consultabili sui relativi siti istituzionali. In generale, sulla regolamentazione dell'attività di lobbying in una prospettiva comparata v. P. PETRILLO, *Democrazia sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Siena, Giuffrè, 2012. Per quanto concerne l'Italia, per una rapida rassegna delle proposte di regolazione del fenomeno lobbistico presentate nelle precedenti legislature v. P. PETRILLO, *Democrazia e lobbies: è tempo di regolare la pressione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015, p. 5 s. Infine, circa le (timide) novità appena introdotte dal legislatore v. S. SASSI, *Primi passi verso una normazione italiana del lobbying*, in «Osservatorio AIC», 1/2016, R. DI MARIA, *"Adelante Pedro, con juicio!" ovvero prove generali di regolamentazione del lobbying in Italia*, in *Forum di Quaderni*

che, non sussistendo alcun obbligo di trasparenza o di pubblicità a carico del decisore pubblico e dei rappresentanti dei gruppi di pressione, non possiamo giovarci di alcuno strumento ricognitivo al di fuori delle ricostruzioni giornalistiche, o di quei documenti che la Camere liberamente decidono di pubblicare¹⁵.

Nel caso di specie, solo il Senato della Repubblica ha reso disponibili la totalità dei documenti acquisiti nel corso delle audizioni informali mentre altrettanto non si può dire per la Camera. A nostro parere, la pubblicazione dei documenti acquisiti in sede referente dalla 13^a Commissione al Senato è comunque sufficiente per valutare in maniera adeguata ai fini del presente lavoro il ruolo svolto dai gruppi di pressione all'interno del procedimento decisionale *de quo*.

Tali affermazioni si giustificano alla luce delle seguenti considerazioni. Innanzitutto, la maggior frammentazione dei gruppi parlamentari al Senato, rispetto alla Camera, ha reso l'esecutivo più propenso a recepire le istanze fatte proprie dai *partners* minori della coalizione governativa e non solo, come si evince anche dal l'esame in sede referente, che, come vedremo, ha costituito la principale arena decisionale ove sono stati fissati i contenuti definitivi del provvedimento. Infatti, la composizione della Commissione (tredici membri della maggioranza e dodici dell'opposizione), ha favorito comportamenti di caratteri consociativo tra i vari gruppi parlamentari, a prescindere dalla loro collocazione all'interno della maggioranza o dell'opposizione.

In più, è da tenere presente che, soprattutto nei partiti che siedono da molto tempo in Parlamento, i senatori posseggono una maggiore esperienza politica, avendo ricoperto in precedenza, nella maggioranza dei casi, incarichi pubblici elettivi rilevanti (normalmente quelli di consigliere o assessore regionale oppure quelli di sindaco di città medio-piccole, per almeno due mandati)¹⁶. Invece, per quanto riguarda i senatori alla prima esperienza politica, è facile notare che si tratti di soggetti la cui occupazione professionale antecedente all'elezione coincide con l'area d'interesse della Commissione della quale entrano poi a far parte¹⁷.

Costituzionali, 2016, e, da ultimo, P. PETRILLO, *Gruppi di pressione e Camera dei deputati: eppur si muove, luci e ombre della regolamentazione delle lobby a Montecitorio*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2017.

¹⁵ Si tenga presente che, analizzare i soli gruppi di pressioni invitati a esporre la propria posizione in sede di audizione informale, oltre a non esaurire la totalità dei soggetti che hanno svolto attività di lobbying sul d.d.l. in esame, potrebbe fornire una rappresentazione distorta della rilevanza delle analisi svolte. Ciò, in considerazione del fatto che, la scelta dei gruppi di pressione da invitare in sede di audizione dipende in larga parte dall'ufficio di presidenza della Commissione e dei gruppi parlamentari vi presenti. I dati disponibili non consentono analisi più approfondite seguendo la medesima metodologia. Sulle modalità di scelta dei soggetti da convocare in sede di audizione informale v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, pp. 536-538.

¹⁶ Arrigoni (LN), già sindaco di Calolziocorte, Caleo (PD), già sindaco di Sarzana, Compagnoni (GAL), già sindaco di Grammichele, Cuomo (PD), già sindaco di Portici, Dalla Zuanna (PD), professore universitario, De Pin (GAL), prima esperienza in campo politico-amministrativo, eletta col M5S, De Siano (FI), già consigliere regionale in Campania, Di Biagio (AP), già deputato nella XVI legislatura, Scilipoti (FI), già deputato nella XVI legislatura, Iurlao (FI), già consigliere regionale in Puglia, Laniece (AUT), già assessore regionale in VdA, Mancuso (AP), già sindaco di Sant'Agata di Militello, Marinello (AP), parlamentare dalla XIV legislatura, Martelli (M5S), docente universitario, Mirabelli (PD), già consigliere regionale in Lombardia, Morgoni (PD), già sindaco di Potenza Picena, Moronese (M5S), prima esperienza in campo politico-amministrativo, Nugnes (M5S), architetto, Piano (AUT), ingegnere, Puppato (PD), già sindaco di Montebelluna e consigliere regionale in Veneto, Sollo (PD), sindaco di Casavatore, Vaccari (PD), già sindaco di Nonantola, Zizza (COR), già sindaco di Carovigo.

¹⁷ V. nota precedente.

Si può affermare quindi che, rispetto alla corrispondente Commissione alla Camera, la 13^a Commissione del Senato è caratterizzata da un maggiore tasso di competenze politico-professionali e da una più elevata frammentazione dei gruppi parlamentari. Per questi motivi, riteniamo sia una delle sedi predilette dai gruppi di pressione per far valere le proprie ragioni, vista la scarsa coesione della maggioranza a sostegno dell'esecutivo, il quale, nel corso dell'*iter legis*, ha dovuto necessariamente accettare un'importante attività emendativa da parte dei membri della Commissione.

Procederemo ora ad analizzare gli emendamenti presso la tredicesima Commissione al Senato.

2. Una volta concluse le audizioni informali il 13 gennaio 2015, il presidente della Commissione ha fissato per il 22 gennaio seguente il termine per la presentazione degli emendamenti al testo. L'esame degli articoli ha occupato il lavoro della Commissione sino al 30 settembre 2015, per un totale di 38 sedute distinte¹⁸.

Il lavoro della Commissione risulta particolarmente significativo. Sono stati inseriti 22 nuovi articoli, molti dei quali contenenti disposizioni settoriali solo teleologicamente correlate al provvedimento in discussione ma senza alcuna effettiva connessione con il testo licenziato in prima lettura dalla Camera dei deputati. La Commissione, inoltre, ha deciso di sottoporre al voto dell'Assemblea lo stralcio (*ex art.* 101 R.S.)¹⁹ di 6 articoli del disegno di legge.

Nel complesso sono stati approvati 171 emendamenti (tabella 1), di cui 40 presentati dal relatore, tesi principalmente a recepire i pareri provenienti dalle altre Commissioni (in particolare, dalla Commissione Affari Costituzionali e dalla Commissione Bilancio). I restanti emendamenti tendevano ad accogliere non solo le proposte fatte proprie dai parlamentari di maggioranza ma anche alcune di quelle sostenute dall'opposizione²⁰. Inoltre, si nota come un discreto numero di emendamenti, pur essendo stati presentati da diversi parlamentari, abbiano identica formulazione. Tale fenomeno, come evidenziato in dottrina²¹, tende ad indicare emendamenti presentati su suggerimento di uno o più gruppi di pressione.

¹⁸ Le relazioni delle Commissioni devono essere presentate al Senato entro due mesi dall'assegnazione del progetto (norma sostanzialmente disattesa dalla prassi). Il termine per la conclusione dell'esame in sede referente è *de facto* stabilito da meccaniche inerenti la programmazione dei lavori. Cfr. sul punto V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 529 s.

¹⁹ Art 101 R.S.: "1. Iniziato l'esame degli articoli di un disegno di legge, ciascun Senatore può chiedere che uno o più articoli o disposizioni in essi contenute siano stralciati quando siano suscettibili di essere distinti dagli altri per la loro autonoma rilevanza normativa. 2. Sulla proposta l'Assemblea discute e delibera nelle forme e con i limiti previsti per le questioni pregiudiziali e sospensive." Per prassi le proposte di stralcio approvate dalla Commissione vengono presentate in aula non da uno specifico senatore ma dalla Commissione stessa. Nel corso dell'esame del provvedimento, quando l'Assemblea dovrebbe iniziare l'esame di un articolo oggetto di proposta di stralcio da parte della Commissione, il Presidente ne dà comunicazione all'aula, la quale, a sua volta, delibera sulla proposta della Commissione. Resoconto stenografico, Senato della Repubblica, 28 ottobre 2015, seduta antimeridiana n. 532, p. 94.

²⁰ Resoconto stenografico, Senato della Repubblica, seduta pomeridiana n. 528, 21 ottobre 2015. Nella relazione di maggioranza (p. 6 ss.) viene ricordato dal sen. Vaccari come l'eccessiva lunghezza dell'*iter* del provvedimento sia dipesa dalla volontà di collaborare in modo proficuo tra tutte le forze politiche al fine di approvare un testo il più possibile condiviso.

²¹ N. LUPO, *Verso una regolamentazione del lobbying anche in Italia? Qualche osservazione preliminare*, in «Amministrazione in cammino», 2006, 3.

È opportuno ricordare come il numero di emendamenti approvati, seppur esiguo rispetto al totale degli emendamenti proposti (1163)²², non ci permette di affermare nulla riguardo alla rilevanza delle modifiche apportate. Solamente i documenti raccolti dalla Commissione nel corso delle audizioni informali, ci consentono di mettere in relazione gli emendamenti approvati con le proposte avanzate dai vari gruppi di pressione e di valutare, in tal modo, quanto sia stata condotta efficacemente l'attività di *lobbying* ovvero quante delle richieste dei gruppi di pressione siano state effettivamente accolte e in quale misura²³.

Prendiamo ora in esame i documenti consegnati alla Commissione. *In primis* c'è da sottolineare che i gruppi uditi sono stati numerosi. In totale se ne contano 44: 11 rappresentanti di vari settori imprenditoriali che fanno capo a Confindustria; 4, invece, rappresentanti di imprese operanti nel mondo del commercio; altri 4 affiliati ad associazioni che si occupano di tutela dell'ambiente e del territorio, 7 in rappresentanza di imprese o consorzi operanti nel settore del recupero e riutilizzo dei rifiuti e, infine, alcuni gruppi di pressione istituzionali²⁴.

Le audizioni informali sono state l'occasione per consentire ai sopracitati gruppi di pressione di esprimere le proprie osservazioni sul disegno di legge e suggerire eventuali emendamenti. Ovviamente, non tutti i gruppi di pressione hanno effettuato proposte su ogni singolo articolo del provvedimento, limitandosi a commentare le sole disposizioni che avrebbero influito nei settori in cui ciascuno di essi si trova ad operare. A ciò si aggiunga che diverse *lobbies*²⁵ non hanno presentato specifiche proposte emendative ma si sono servite dell'audizione o per tentare di influenzare l'agenda parlamentare circa provvedimenti che avrebbero potuto essere presi in considerazione in un secondo momento, oppure, più semplicemente, per presentare la propria attività al legislatore e autopromuoversi presso lo stesso.

Oltretutto, come facilmente prevedibile, le *lobbies* più grandi, dotate di un maggior tasso di *expertise*, sono state assecondate in misura più rilevante rispetto a quelle più piccole, spesso sprovviste di competenze tecniche adeguate, a cui è stato riservato un trattamento deteriore. Si tenga presente, inoltre, che i gruppi di pressione maggiori sono intervenuti per primi²⁶, condizionando notevolmente il proseguimento della discussione.

3. Come abbiamo anticipato, al fine di valutare l'efficacia dell'azione di *lobbying* svolta dai gruppi di pressione, abbiamo analizzato i documenti che questi

²² Senato della Repubblica, banche dati specialistiche, ricerca emendamento.

²³ Come già accennato nel primo capitolo, teniamo a puntualizzare che l'analisi dell'attività dei gruppi di pressione basata sui documenti rilasciati nel corso delle audizioni informali comprende soltanto una parte delle modifiche apportate dalla Commissione. Tuttavia, tale metodologia permette di studiare il comportamento dei senatori della Commissione e di porlo in relazione ad un numero consistente di modifiche apportate al testo.

²⁴ V. *supra*, nota 4.

²⁵ A titolo di esempio v. le relazioni di Assoporti e di Assobirra.

²⁶ La seduta della 13ª Commissione permanente del 26 novembre 2014, n. 92, è stata interamente dedicata all'audizione di Confindustria. La seduta successiva del 2 dicembre 2014, n. 93, è stata riservata all'ascolto delle associazioni rappresentative del mondo agricolo, ma soltanto Coldiretti ha consegnato la relativa documentazione, e all'UCINA. In seguito, nella seduta del 3 dicembre 2014, n. 94 sono stati uditi FAI e Legambiente.

hanno consegnato presso gli uffici della 13^a Commissione. Nello specifico, abbiamo cercato di rintracciare quale fosse il giudizio complessivo sul provvedimento da parte delle *lobbies* e abbiamo raccolto i vari emendamenti suggeriti alla Commissione, la maggior parte dei quali dettagliati e puntuali.

A questo punto, abbiamo provveduto a realizzare un grafico a doppia entrata, inserendovi i dati così raccolti. Il “motivo” riportato nella casella di ogni singolo gruppo di pressione indica il livello di gradimento espresso nei confronti del provvedimento nel suo complesso. Allo stesso modo, per ogni singolo articolo nei confronti del quale sono stati avanzati degli emendamenti da parte dei gruppi di pressione, il “motivo” della casella segnala in che misura la proposta emendativa sia stata accolta. In sostanza, l’analisi del grafico mostra quante delle proposte formulate dai gruppi di pressione siano state incluse all’interno testo adottato dalla Commissione ovvero l’efficacia dell’attività di *lobbying* condotta.

Dall’esame dei dati raccolti emergono due diverse tendenze. In primo luogo, si può osservare come i gruppi di pressione che avevano espresso un giudizio fortemente contrario al provvedimento, così come approvato in prima lettura della Camera dei deputati, abbiano visto accogliere le loro proposte emendative in misura relativamente maggiore rispetto ai gruppi che, invece, si ritenevano soddisfatti dalle misure *ivi* contenute. In secondo luogo, si può notare che, nei casi in cui la stessa proposta emendativa sia stata avanzata da più gruppi di pressione, essa tende ad essere recepita dalla Commissione.

È interessante rilevare che, in questa circostanza, buona parte degli emendamenti approvati su suggerimento dei gruppi di pressione sono stati presentati dal relatore. Questi, normalmente, ha assunto il ruolo di “mediatore”, formulando un emendamento riassuntivo delle proposte emendative recanti il medesimo contenuto, avanzate da uno o più senatori i quali, a loro volta, si erano dimostrati particolarmente sensibili alle istanze manifestate da alcuni gruppi pressione in sede di audizione.

Si prendano a titolo esemplificativo gli emendamenti riguardanti la disciplina del c.d. “vuoto a rendere”, disposizione introdotta all’art. 25 del testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati. Nel corso delle audizioni informali, tale disciplina è stata giudicata in modo estremamente negativo da tutti i gruppi di pressione operanti nel settore di produzione, distribuzione e riciclo di bevande imbottigliate. Il relatore ha presentato una prima proposta di modifica (emendamento 25.100) il 25 febbraio 2015. Sulla medesima linea, una serie di senatori appartenenti a diversi gruppi parlamentari hanno proposto subemendamenti (emendamenti da 25.100/1 a 25.100/9). A questo punto, l’11 marzo, il relatore ha presentato un nuovo emendamento (25.100 testo 2), che assorbiva parte delle richieste pervenute con i subemendamenti pur mantenendo un’ineccepibile formulazione tecnica.

Si noti che il comportamento tenuto dal relatore, nel caso di specie, ha precluso la votazione sui singoli subemendamenti presentati nei confronti della prima formulazione del testo. Questa soluzione, volta a ridurre al minimo il numero di votazioni in un ambito in cui il Governo avrebbe potuto non ottenere la maggioranza, ha permesso al Governo di far porre in votazione un unico testo. Il testo posto in votazione è stato riformulato in modo da accogliere un numero di subemendamenti appena sufficienti a garantirne l’approvazione attraverso una

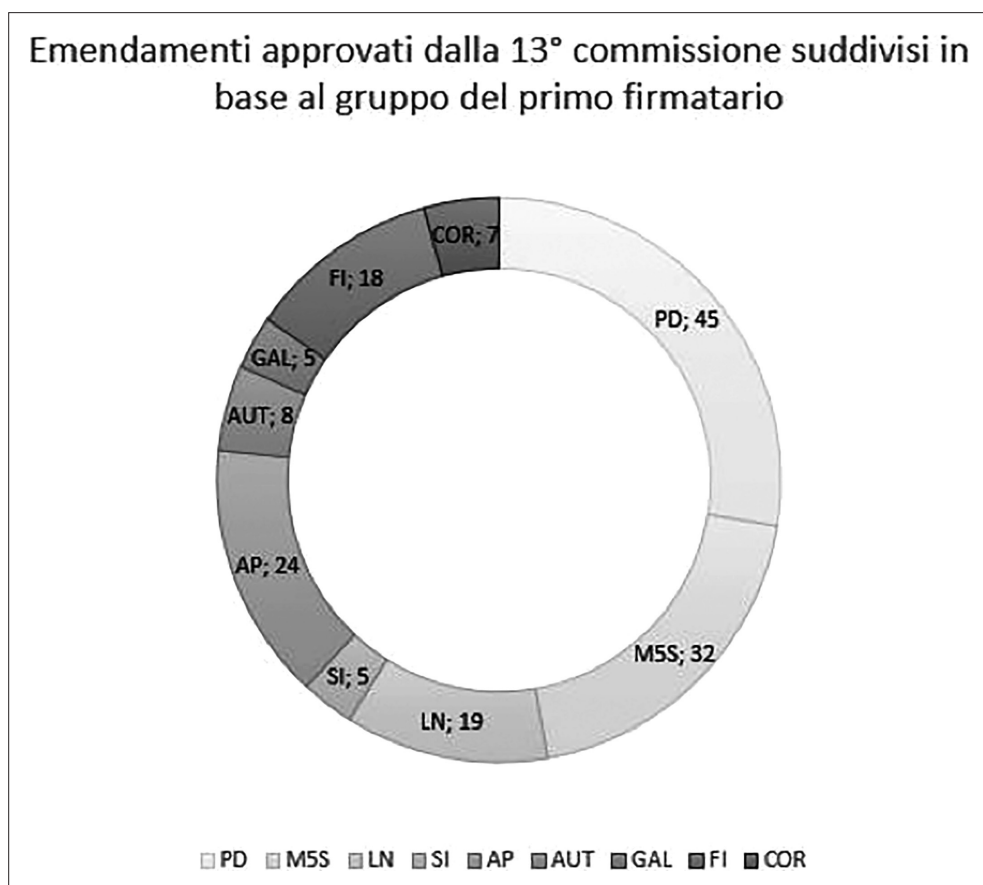


Grafico 1. Non sono stati conteggiati gli emendamenti presentati dal relatore, in quanto non direttamente ascrivibili ad un determinato gruppo parlamentare ma più spesso rispondenti ad esigenze di mediazione tra le forze politiche della Commissione.

maggioranza più ampia di quella governativa; al contempo, in questo modo, sono state escluse dal tavolo delle trattative quelle forze politiche che alla fine hanno votato in modo contrario in Commissione.

Il modo di procedere utilizzato dalla Commissione è ispirato alla consolidata prassi²⁷ che vede lo svolgimento dei lavori in sede referente caratterizzarsi per un'interpretazione a maglie larghe delle disposizioni regolamentari concernenti i limiti temporali per la presentazione degli emendamenti da parte dal relatore. Tale metodo, infatti, risulta ottimale per l'assunzione di decisioni di carattere consensuale, qualora queste dovessero essere condivise da almeno una parte rilevante dell'opposizione²⁸.

²⁷ V. sul punto L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 226.

²⁸ C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di Governo*, Padova, Cedam 2012, pp. 349 ss.

mediazioni effettuate tra la maggioranza dei membri della commissione, rende difficile capire la dimensione dello iato esistente tra le decisioni assunte e le posizioni iniziali dei diversi gruppi parlamentari. La difficoltà di percepire l'entità di un'eventuale mediazione tra le forze che hanno approvato gli emendamenti sopraccitati sostanzialmente riduce il livello *accountability* del processo decisionale; e la possibilità di attribuire una chiara responsabilità politica in capo ai vari soggetti che hanno permesso con il loro voto l'adozione di un determinato provvedimento si fa in tal modo sfuggente³⁰.

Analoghe considerazioni possono essere fatte riguardo agli stralci (*ex art.* 101 R.S.) proposti dalla Commissione e approvati dall'aula nel corso dell'esame del provvedimento. Oggetto di stralcio sono stati sei articoli del testo uscito dall'esame della Camera dei deputati (artt. 21, 26, 27, 28, 32, 35).

Gli articoli stralciati ai sensi dell'art. 101 R.S. contengono disposizioni distinguibili dalle altre per la loro autonoma rilevanza normativa rispetto al resto del provvedimento in esame. Purtuttavia, a noi non sembra che questa sia stata la ragione ultima che abbia spinto il Governo a proporre lo stralcio degli articoli in questione³¹. Ci pare, invece, che lo stralcio di queste disposizioni sia dovuto principalmente alla forte divergenza o contrarietà dei gruppi di pressione interessati dalla normativa. Quindi, il Governo, riscontrata l'impossibilità di effettuare una mediazione soddisfacente degli interessi e delle istanze manifestate dai vari gruppi di pressione, ha preferito accantonare le proposte formulate. Si tenga presente che la scelta di stralciare dal provvedimento tali disposizioni, pur nella prospettiva di dedicare ad esse una maggior attenzione in un momento futuro, *de facto* ha assecondato le richieste dei gruppi di pressione volte a difendere la propria posizione nel settore.

4. Nel complesso, l'esame parlamentare del disegno di legge e, nello specifico, quello della 13^a Commissione in sede referente al Senato, ha modificato radicalmente il testo, sia rispetto a quello licenziato dal governo, sia rispetto alle modifiche ad esso apportate dalla Camera dei deputati. I cambiamenti inseriti hanno effettivamente stravolto l'originale versione governativa, che conteneva principalmente novelle legislative al Codice dell'ambiente (l.152/2006). Le modifiche introdotte in sede parlamentare hanno stralciato, o reso sostanzialmente inefficaci³², molte delle disposizioni innovative pensate dal Governo. Inoltre, sono state

2015, n. 161. Il relatore Vaccari ha risposto alle critiche che alcuni degli emendamenti da lui proposte hanno permesso l'approvazione di proposte avanzata dal M5S.

³⁰ Sul punto si veda la monografia di G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967.

³¹ Resoconto sommario, 13^a Commissione permanente, 11 marzo 2015 n. 126. La sottosegretaria Degani ha motivato le proposte di stralcio manifestando la volontà del governo di voler intervenire in modo autonomo in materia di consorzi anche in seguito ad un'attività istruttoria portata avanti dall'AGCM. In risposta, la sen. Nugnes (M5S) affermava che la trattazione all'interno del provvedimento in esame degli articoli oggetto della proposta di stralcio avrebbe fornito la via più celere per giungere a disciplinare la materia.

³² Si pensi ad esempio all'iter della disposizione volta a incentivare dietro compenso il consumatore a restituire i contenitori vuoti di bevande consumate c.d. "vuoto a rendere". La norma inserita alla Camera dei deputati tramite un emendamento presentato dal relatore, dopo che un emendamento dal contenuto analogo, presentato dall'on. Villarosa (M5S) era stato dichiarato inammissibile per

approvate svariate misure estranee agli originali contenuti del provvedimento benché collegate ad esso da un punto di vista teleologico.

Ciò non significa che, a priori, l'attività emendativa svolta dalla Commissione e dall'aula abbia determinato un peggioramento qualitativo del testo. A nostro avviso, sarebbe profondamente errato sostenere che, data l'elevata tecnicità della materia, solo al Governo e agli uffici tecnici da esso preposti allo svolgimento dell'istruttoria legislativa spetterebbe la facoltà di autorizzare modifiche rilevanti al testo.

La decisione del Parlamento di estendere (seppur a dismisura) gli ambiti d'intervento del provvedimento risultano essere, infatti, assolutamente legittime. Anche perché, presso tale organo, risiedono competenze tali da consentire un adeguato intervento normativo da un punto di vista tecnico (uffici legislativi dei maggiori gruppi parlamentari, segreteria delle Commissioni competenti, i rappresentanti degli stessi gruppi di pressione e, talvolta, i singoli parlamentari)³³. Quindi, le modifiche apportate dal Parlamento al testo sono giustificate da fisiologiche ragioni politiche. Oltretutto, l'oramai consolidata tendenza che vede l'esecutivo predominare nella fase d'iniziativa legislativa (in relazione alle proposte di legge effettivamente approvate), spinge sempre più i singoli parlamentari a raggiungere per via emendativa obiettivi che, un tempo, erano perseguiti attraverso l'approvazione di singoli disegni di legge³⁴.

Il problema risiede, semmai, nella difficoltà di attribuire una chiara responsabilità politica per le singole modifiche introdotte. A nostro parere, ciò si deve a due ragioni. In *primis*, l'opacità dei lavori della Commissione in sede referente rende difficile capire le posizioni e gli orientamenti espressi dai singoli gruppi parlamentari in merito ad ogni modifica introdotta dalla Commissione; la pubblicazione dei meri resoconti sommari non permette, infatti, di raggiungere questo scopo. In secondo luogo, la già ribadita mancanza di una disciplina organica del fenomeno lobbistico ostacola la trasparenza dei singoli processi decisionali, rivelando l'insufficiente livello di *accountability* che attualmente li caratterizza.

assenza di copertura finanziaria. L'esame presso il Senato vede l'opinione contraria alla disposizione di tutti gli operatori economici del settore. L'esito delle pressioni così esercitate si traduce in una sostanziale "vittoria" per i gruppi di pressione che chiedevano l'abrogazione della norma. Il vuoto a rendere, rispetto alla iniziale formulazione che ne prevedeva un suo utilizzo in modo sistemico, viene introdotto in via sperimentale e su base volontaria per i soli esercizi commerciali interessati.

³³ Attendibili ricostruzioni di carattere giornalistico riportano di un diverbio tra l'attuale capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente e il relatore presso il Senato del c.d. collegato ambientale. Il primo lamentava, all'interno su un saggio inizialmente pubblicato sulla rivista "Osservatorio sulle fonti" che solo l'ufficio legislativo del ministero dell'ambiente possedesse le competenze tecniche necessarie a legiferare in materia, rammaricandosi per l'eccessiva quantità di emendamenti approvati nel corso dell'esame parlamentare. Il saggio citato è stato rimosso in seguito alle rimostranze avanzate dal Sen. Vaccari volte a ribadire la piena legittimità delle modifiche introdotte in sede parlamentare. La vicenda è riassunta dal seguente articolo, V. R., *Il caso scabroso delle leggi mostro (e dei senatori offesi)*, La Staffetta, Venerdì, 13 Ottobre 2017, reperibile all'indirizzo <http://www.staffettaonline.com/articolo.aspx?ID=271298>.

³⁴ Sulla sempre maggiore centralità dell'esecutivo rispetto al legislativo, in prospettiva comparata si veda: Y. MÉNY, Y. SUREL, *Politique comparée*, Parigi, Montchrestien, 2004. Più nello specifico, sull'evoluzione dei rapporti tra Parlamento e Governo nel caso italiano v. V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in «Il Filangieri», 2010.

La Commissione che ha esaminato il collegato ambientale in sede referente non deve essere giudicata negativamente per aver modificato in modo estensivo il progetto di legge ad essa assegnato³⁵. Occorre invece iniziare ad interrogarsi sulla possibilità di sviluppare ed affinare strumenti in grado di fornire un quadro più chiaro sia sull'attività normativa del Parlamento e del Governo sia sulle rispettive responsabilità, oltre che sull'eventuale azione di soggetti esterni *latu sensu* “rappresentativi” che potrebbero averne influenzato le decisioni³⁶.

³⁵ Non è ovviamente nostra intenzione fornire un giudizio di carattere politico sulla bontà o meno delle disposizioni che sono state così introdotte.

³⁶ 39 Più nello specifico, sul tema della pubblicità dei lavori delle Commissioni parlamentari operanti in sede referente v. M. RUBECHI, *La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari*, in «Osservatorio sulle fonti», 3/2016, pp. 12 ss.

L'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DEL PARLAMENTO FRANCESE*

Matteo Monti

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione *ex ante*. 2.1. La valutazione sui *projets de loi*: gli *études d'impact*. 2.2. Altre possibili tipologie di valutazioni *ex ante* effettuabili dal Parlamento: le valutazioni *ex ante* sulle *propositions de loi*. 3. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione *ex post*. 3.1. La valutazione delle politiche *ex post* e la valorizzazione del Parlamento: cenni preliminari. 3.2. Le commissioni e la valutazione *ex post*. 3.3. Il CEC e gli altri organi parlamentari di valutazione. 3.4. Un intreccio caotico di organi. 4. La valutazione delle politiche pubbliche: una nuova vita per il Parlamento francese? 5. Brevi considerazioni finali.

1. La valutazione delle politiche pubbliche come attività costituzionalmente necessaria affonda le sue radici nel decreto n. 1108 del 17 luglio 2007 con cui si istituì il c.d. Comitato Balladur, che enunciava come “La première mission du comité, et à dire vrai la principale, sera de réfléchir à la nécessité de redéfinir les relations entre les différents membres de l'exécutif d'une part, aux moyens de rééquilibrer les rapports entre le Parlement et l'exécutif d'autre part”¹. Nelle 77 proposte presentate e nel rapporto del comitato spiccava la necessità di ridare una qualche forma di centralità e rilevanza al Parlamento francese. Questo indirizzo si è poi concretizzato nella modifica dell'art. 24 della Costituzione che ora recita: “Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques” e nell'art. 48 Cost. che consente alle Camere il potere di fissare il proprio ordine del giorno e sancisce che “Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques”. Nella dottrina francese, come in quella di quasi tutte le democrazie occidentali, si è assistito negli anni a una serie di osservazioni sul ruolo ormai marginale dell'organo Parlamentare² nello sviluppo del procedimento legislativo. La riforma del 2008 appare poter rivitalizzare il ruolo del Parlamento attraverso l'attribuzione esplicita di una nuova funzione: la valutazione delle politiche pubbliche. Il parlamento

* Il presente contributo è frutto dell'attività di ricerca svolta nell'ambito del Seminario di Studi Parlamentari ‘Silvano Tosi’ a.a. 2015/2016.

¹ Cfr. *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, in www.ladocumentationfrancaise.fr, Ottobre 2007, p. 106.

² Cfr. *ex pluribus* A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire?*, Parigi, Gallimard, 1967. I. LEVAÏ, P. QUILÈS, *Les 577. Des députés, pour quoi faire?*, Parigi, Stock, 2001. Si è anche parlato del parlamento come “une machine à voter les loi”. P. AVRIL, *Le parlementarisme rationalisé*, in «Les 40 ans de la V^e République, Revue de droit public», n° spécial (1998), p. 1507 ss.

infatti ha “costituzionalmente” acquisito questa nuova competenza, che si aggiunge a quelle tradizionali di controllo del governo e di legislazione (art. 24 Cost.): la costituzionalizzazione di questa funzione sembra proporre un rafforzamento del ruolo del Parlamento³, in linea con l’intenzione dello stesso Comité Balladur⁴.

La dottrina italiana ha accolto con tiepidezza le innovazioni della riforma del 2008 volte a ridare rilevanza al Parlamento francese⁵, mentre al contrario la dottrina francese si è mostrata, come si vedrà, più “reattiva”.

Alla luce di tali innovazioni il presente lavoro intende approfondire da un punto di vista descrittivo le procedure di intervento del Parlamento francese nella valutazione delle politiche pubbliche, riprendendo anche alcune teorie dottrinali che evidenziano una “valorizzazione” dell’organo legislativo transalpino a seguito dell’introduzione di questa funzione. Il contributo si articola in due paragrafi centrali inerenti, rispettivamente, il ruolo del Parlamento francese nelle procedure di valutazione *ex ante* (paragrafo secondo) e quello nelle procedure *ex post* (paragrafo terzo). Il paragrafo quarto cercherà invece di sviluppare alcune considerazioni della dottrina francese relative al funzionamento effettivo dei meccanismi di valutazione delle politiche pubbliche di natura parlamentare e relative alla valorizzazione dell’organo parlamentare a seguito dell’introduzione di questa funzione. Nelle conclusioni si darà brevemente conto dello sviluppo del fenomeno nel suo complesso, cercando di evidenziarne le potenzialità in termini di valorizzazione dell’azione del Parlamento nell’ambito del processo legislativo.

In questa sede non verranno analizzate invece le procedure di valutazione delle politiche pubbliche o di assistenza effettuate da altri organi, quali il Governo, gli Enti Locali, le università, i centri di ricerca e le società di consulenza, la *Court des Comptes* e il *Conseil économique, social et environnemental*.

³ Cfr. V. BARBÉ, *La loi constitutionnelle de “modernisation des institutions” et le Parlement*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Constitution Française, Atti del convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo. Bari, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008. Comunicazioni*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 65 ss. Cfr. A. LE DIVELLEC, *Des effets du contrôle parlementaire*, in «Pouvoirs», 134 (2010), 123, p. 130, che nota come controllo e legislazione siano fenomeni intimamente connessi, e che andrebbe abbandonata una logica di distinzione assoluta.

⁴ M.N. MANSOURI-GUILANI, *Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par au nom de la Délégation à la prospective et à l’évaluation des politiques publiques*. Paris, 2015, consultabile al sito: <http://www.lecese.fr/travaux-publies/promouvoir-une-culture-de-l-évaluation-des-politiques-publiques>, p. 124.

⁵ Cfr. P. PICCIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 70 ss.; P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in F. Lanchester, V. Lippolis, (a cura di) *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009, p. 237 ss.; A. DI GIOVINE, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., p. 251 ss. P. COSTANZO, *La “nuova” costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 229 e ss.; C. MARTINELLI, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Intervento al Seminario di ASTRID su ‘La riforma della Costituzione in Francia’, Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell’Associazione ASTRID; V.N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettive riforme dei regolamenti parlamentari in Italia)*, Intervento al Seminario di ASTRID su ‘La riforma della Costituzione in Francia’, Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell’Associazione ASTRID.

Una premessa terminologica è necessaria: l'attività valutativa svolta dal parlamento francese sembra far riferimento sia alla "valutazione (di impatto) della regolamentazione" che alla *policy evaluation*, ma per comodità e per coerenza con il disposto dell'art. 24 Cost. in questo scritto si userà il termine "valutazione delle politiche pubbliche" rispettivamente *ex ante* ed *ex post* per descrivere rispettivamente i fenomeni di valutazione (di impatto) della regolamentazione e quelli più legati al concetto di *policy evaluation*⁶.

2., 2.1. A seguito della revisione costituzionale del 2008, la disciplina degli studi di impatto trova una salda collocazione nella legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009⁷ in applicazione dell'art. 39 Cost.⁸. La regolamentazione riguarda solo la valutazione *ex ante* (gli studi di impatto) per i *projets de loi*.

I *projets de loi* (ossia i disegni di legge di iniziativa governativa) per poter essere iscritti all'ordine del giorno di una Camera devono essere dotati di un *étude d'impact* (art. 8 legge organica n. 2009-403)⁹: tali studi di impatto sono effettuati in seno all'Esecutivo. Il controllo sulla sussistenza degli studi di impatto e dei loro requisiti è rimesso alla *Conférence des présidents* di ogni camera [art. 47-1 Reg. Assemblea Nazionale (RAN); art. 29 co.5 Reg. Senato (RS)], che può impedire l'iscrizione di un disegno di legge all'ordine del giorno e deve pronunciarsi, *ex art.* 9 l. org. n. 2009-403, entro 10 giorni dal deposito presso il *Bureau* della Camera a cui è presentato il *projet de loi*; in caso di silenzio, il *projet* si intende avallato.

Solamente all'Assemblea Nazionale, nell'ambito del controllo sulla presenza dei requisiti previsti dalla legge organica (e in particolare sulla sussistenza e idoneità dello studio di impatto), è possibile ottenere un parere del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (CEC)¹⁰. Ciò può avvenire su richiesta del presidente della Commissione competente per materia o del Presidente dell'Assemblea, in base all'art. 146-5 del Regolamento.

In caso di disaccordo fra Governo e Conferenza sulla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge organica del 15 aprile 2009 per gli studi di impatto, il Governo (ma anche il presidente della Camera a cui approda il *projet de loi*)¹¹ può adire

⁶ Cfr. sul concetto di valutazione delle politiche pubbliche: A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2007; A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011; M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in «Rivista AIC», 2 (2017), 1, p. 4 e ss.

⁷ In particolare dall'art. 8 all'art. 11 della legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009.

⁸ Art. 39 co. 3 Cost: "La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique". La legge organica è la n. 2009-403 del 15 aprile 2009.

⁹ L'art. 8 della legge organica n. 2009-403 prevede i requisiti obbligatori per lo studio di impatto. Le eccezioni alla presentazione dello studio di impatto sono previste all'art. 11 della medesima legge.

¹⁰ Il CEC è un organo *ad hoc* per la valutazione delle politiche pubbliche istituito a seguito della riforma costituzionale e composto da 35 membri, alcuni *di diritto*, altri designati dai Gruppi parlamentari.

¹¹ L'ipotesi è di scuola, in quanto il presidente della Camera dovrebbe contrapporsi alla decisione della Conferenza dei presidenti. In questo senso il Rapporto n. 509 del Senato: "Le Conseil constitutionnel peut alors être saisi par le Premier ministre ou par le président de l'assemblée concernée. Ce dernier cas, introduit par parallélisme, reste hypothétique car le président d'une assemblée parlementaire manifesterait, par cette saisine, son opposition à la décision de la majorité de la conférence des présidents de l'assemblée qu'il préside". Rapporto n. 509 del Senato Francese, Sessione ordinaria 2014-2015, Relatore: M.G. Portelli, reperibile al sito <http://www.senat.fr/rap/l14-509/l14-5091.pdf>, p. 13.

il *Conseil constitutionnel*, che, in base all’art. 39 Cost.¹², dovrà deliberare entro 8 giorni (art. 10 legge organica n. 2009-403). Il *Conseil* sembra dunque deputato ad un ruolo di “appello” rispetto al primo giudizio emesso dalla Conferenza¹³. Il primo caso riguardante la possibile insufficienza di uno studio di impatto ha visto tuttavia una riconferma ‘a tutto campo’ delle valutazioni del Governo in relazione allo studio stesso da parte del *Conseil* (*Conseil constitutionnel*, décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014), inaugurando quella che è stata definita una “jurisprudence minimaliste”¹⁴. Al contrario di quello esercitato dal *Conseil d’État* nell’ambito delle procedure governative di elaborazione degli studi di impatto, il controllo “giurisdizionale” avviabile dal Parlamento (o meglio esercitabile contro la decisione dell’organo parlamentare, la Conferenza dei presidenti) davanti al *Conseil constitutionnel* è meramente legato alla sussistenza formale delle rubriche dello studio di impatto¹⁵.

Serve peraltro rilevare che, precedentemente alla sentenza citata, durante il periodo di vigenza della norma, vi erano state solo altre quattro domande in relazione ad una presunta insufficienza degli studi di impatto, rigettate dalla Conferenza¹⁶: il numero di “contestazioni” sollevate è dunque marginale.

Il *Conseil constitutionnel* ha tuttavia aperto un’altra strada per il controllo dello studio di impatto, ritenendo che una legge che avesse uno studio di impatto insufficiente potesse essere impugnata davanti al *Conseil* anche in base all’art. 61 Cost., ossia in base al meccanismo di impugnazione preventiva delle leggi. Per una parte della dottrina, però, tale meccanismo sarebbe applicabile solo qualora la Conferenza non abbia ottemperato a una richiesta di controllo¹⁷. Questo meccanismo, palese-

¹² “Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l’ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l’assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours”. Art 39 co. 4 Cost.

¹³ Parla di un “recours “d’appel” devant le Conseil constitutionnel” il Rapporto 509 del senato. Rapporto n. 509, cit., p. 11. In dottrina si è parlato di una “quasi-jurisdictionnalisation”. J. SIRINELLI, *La justiciabilité des études d’impact des projets de loi*, in “Revue du droit public”, 5 (2010), 1367, p. 1387. Cfr. anche A. HAQUET, *Les études d’impact des projets de loi: espérances, scepticisme et compromis*, in “AJDA”, 36 (2009), 1993; M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, in “Revue française de droit constitutionnel”, 78 (2009), 269.

¹⁴ Cfr. JM. PONTIER, *Études d’impact: l’interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel – L’exemple de la délimitation des régions*, in “La semaine juridique”, 48 (2014), 20.

¹⁵ Così il rapporto 509 del Senato, che evidenzia: “Le contrôle du Conseil constitutionnel est donc essentiellement formel, ce dernier vérifiant que les rubriques pertinentes sont répertoriées mais sans s’assurer de leur contenu, selon l’exigence prévue à l’article 8, “avec précision”. Ce contrôle réduit contraste avec celui du Conseil d’État qui, comme l’indiquait à votre rapporteur M. Bernard Pêcheur, président de la section de l’administration, l’a conduit au moins à trente-six reprises à inviter le Gouvernement à compléter son étude d’impact voire à disjoindre, une fois, des dispositions n’étant pas accompagnées d’une étude d’impact suffisante”. Rapporto n. 509, cit., p. 15.

¹⁶ *Idem*, p. 12.

¹⁷ Questa è la tesi avanzata da S. HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l’étude d’impact des projets de loi*, in “Revue française de droit constitutionnel”, 101 (2015), 73. L’Autore svolge un’attenta ricostruzione secondo la quale, dopo una prima apertura avvenuta con la sent. n° 2010-603 DC e con la successiva n° 2011-631 DC, in cui il Conseil non negava la possibilità di controllo degli studi di impatto ex art. 61, il Conseil con la sentenza 2013-667 DC avrebbe rivendicato a sé questo ruolo. Tuttavia da ultimo il Conseil constitutionnel (16 janvier 2014, n° 2013-683 DC.), sa-

mente in contrasto con la *ratio legis*, come desunta dai lavori preparatori della legge organica del 2009¹⁸, permette di bypassare un eventuale diniego di esame da parte della Conferenza dei presidenti¹⁹, essendo tale procedimento attivabile anche da 60 deputati o senatori. È utile peraltro osservare che questo tipo di ricorsi si è dimostrato inefficace: “Soulevé une dizaine de fois, ce moyen n’a néanmoins jamais prospéré. La réponse opposée par le Conseil constitutionnel est le plus souvent laconique, le Conseil se bornant à écarter le moyen ‘au regard du contenu de l’étude d’impact’”²⁰.

Il controllo della Conferenza dei presidenti precede le analisi delle commissioni²¹, la Conferenza si può quindi avvalere solo del CEC (e solo in sede di Assemblea), come sopra accennato. Le commissioni, a prescindere dalle considerazioni della Conferenza, svolgono (o dovrebbero svolgere) un’analisi degli studi di impatto presentati, ma non sono dotate (a differenza della Conferenza) della facoltà di respingere i *projets*.

In relazione all’analisi dello studio di impatto e della valutazione *ex ante* si è constatata la scarsa rilevanza attualmente conferita nelle commissioni al controllo del contenuto degli studi di impatto. Peraltro, fin dai primi rapporti parlamentari post riforma era stata evidenziata la necessità di una razionalizzazione e uniformazione delle procedure di analisi degli studi di impatto nelle varie commissioni²². Per aumentare questo controllo e “parlamentarizzare” maggiormente la procedura, nell’impossibilità di svolgere un dibattito in seduta prima di quello in commissione²³, a costituzione invariata, vi è stato chi²⁴ ha proposto una modifica del regolamento per rendere sistematico un dibattito (tramite il rapporto del relatore) sulla qualità degli studi di impatto in Commissione.

Una volta approvato in Parlamento il *projet de loi* potrebbe tuttavia vedere svilita la funzione della valutazione *ex ante* effettuata mediante lo studio d’impatto,

rebbe approvato a una soluzione intermedia fra l’impossibilità di controllo e la possibilità illimitata *ex art. 61 Cost.* desumibile dalle prime sentenze in materia, ritenendo il controllo effettuabile esclusivamente in assenza di quello effettuato dalla Conferenza dei presidenti e quando la stessa fosse stata sollecitata a svolgerlo.

¹⁸ Secondo il rapporto 509 del Senato “Cette interprétation est en contradiction avec les travaux parlementaires, notamment les positions exprimées par les deux rapporteurs de la loi organique du 15 avril 2009”. Rapporto n. 509, cit., p. 15. Cfr. J-L. Warsmann, Rapport n° 1375 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, p. 112. In tal senso pare anche S. HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l’étude d’impact des projets de loi*, cit., p. 76-77.

¹⁹ Sembra, mediante questo nuovo strumento di controllo, potersi superare la critica di chi vedeva un ostacolo insormontabile per le minoranze nell’attivazione del vaglio della Conferenza dei presidenti senza l’ausilio della maggioranza. Cfr. B-L. COMBRADE, *À qui profite l’étude d’impact?*, in *Communication au VIIIe Congrès National de l’AFDC [Association Française de Droit Constitutionnel]*, Nancy, 17 Juin 2011, p. 1 ss., p. 14.

²⁰ Rapporto n. 509, cit., p. 16.

²¹ Rapporto d’informazione n. 2268 dell’Assemblea Nazionale, Registrato alla Presidenza il 9 ottobre 2014, Relatore; M.R. Juanico, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2268.pdf>, p. 26.

²² Rapporto d’informazione n. 2094 dell’Assemblea Nazionale, Registrato alla Presidenza il 19 novembre 2009, Relatori: C. Goasguen, J. Mallot, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2094.pdf>, p. 39.

²³ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, par. 18.

²⁴ Rapporto n. 2268, cit., p. 92-93.

tramite eventuali emendamenti parlamentari o governativi che ne modifichino il contenuto. In relazione agli emendamenti sia governativi che parlamentari non sussiste alcun obbligo giuridico di svolgere studi di impatto o particolari valutazioni *ex ante*: la possibilità di effettuarli è rimessa alla mera facoltà del Governo e del Parlamento. Anche in ragione di ciò da più parti si è invocata la necessità di una riforma per rendere obbligatoria la valutazione degli emendamenti governativi *substantiels*²⁵, coerentemente con l'obbligatorietà di redazione di *études d'impact* per i disegni di legge di iniziativa governativa.

In relazione agli emendamenti parlamentari l'art. 15 della legge organica del 2009 ha abilitato le singole Camere a regolamentare tempistiche e modalità per un'eventuale valutazione *ex ante* degli emendamenti parlamentari.

Solo l'Assemblea Nazionale ha inserito nel suo regolamento, all'art. 98-1 RAN, una disposizione volta a rendere possibile detta funzione, a richiesta del Presidente della commissione o del relatore, qualora si tratti di un emendamento della commissione stessa, o a richiesta del proponente con l'accordo del Presidente della commissione deputata, qualora si tratti di emendamento di un deputato (la mancata esecuzione della valutazione non può essere ostativa della sua discussione in seduta pubblica, art. 98-1 co. 4 RAN). In combinato disposto con l'art. 98-1 RAN, l'art. 146-6 RAN prevede che il CEC sia quindi chiamato alla valutazione *ex ante* degli emendamenti parlamentari: in questo caso devono essere precisati i disposti dell'emendamento e l'oggetto della valutazione. Il rapporto conclusivo viene trasmesso dal Comitato o almeno da due dei suoi membri, di cui uno appartenente ad un gruppo di opposizione.

A titolo meramente informativo serve infine evidenziare che anche per le ordinanze non è obbligatorio uno studio di impatto, essendone rimessa la predisposizione alla mera facoltà del governo.

2.2. Per quanto riguarda le *propositions de loi* (i disegni di legge di iniziativa parlamentare) la valutazione *ex ante* si delinea come facoltativa e si esplica tramite la possibilità di sottoporre una legge al *Conseil d'État* in applicazione dell'art. 39 co. 5 Cost.²⁶. È infatti possibile per il Presidente di una camera, con l'accordo del proponente, sottoporre, prima del suo esame in commissione, una *proposition de loi* al *Conseil d'État*, ex art. 4 *bis* dell'Ord. n. 58-1100²⁷, fatta eccezione per le leggi predisposte in applicazione dell'art. 11 Cost. e trasmesse al *Conseil constitutionnel* ex art. 45 dell'ordinanza n° 58-1067. Si tratta di una mera facoltà di valutazione *ex ante* delle *propositions de loi*, rimessa alla volontà dei soggetti coinvolti. Serve tuttavia rilevare come non si tratti di una tecnica idonea alla sostituzione dello studio d'impatto²⁸. All'Assemblea vi è peraltro la prassi che il proponente della

²⁵ Rapporto n. 509, cit., p. 20.

²⁶ “Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose”. Art. 39 co. 5 Cost.

²⁷ Ordonnance N° 58-1100 Du 17 Novembre 1958, Relative Au Fonctionnement Des Assemblées Parlementaires – d'ora in poi Ord. n. 58-1100.

²⁸ In tal senso la Missione d'informazione dell'Assemblea nel rapporto 2268: “Si, dans le silence de l'article 39 de la Constitution et de la loi organique du 15 avril 2009, la réalisation d'une étude d'impact pour les propositions de loi n'est qu'une faculté, votre rapporteur rappelle que, depuis la

loi pubblici l'*avis* del Consiglio di Stato relativamente alle sole disposizioni che intende mantenere²⁹.

Il Parlamento può anche nelle valutazioni *ex ante* avvalersi dell'ausilio della Corte dei Conti: per esempio, gli studi di impatto sono eseguibili con l'ausilio della Corte dei Conti da parte della Commissione finanze, *ex art. 58 co. 2 della Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances* (Lof).

Sotto questo profilo, un esempio virtuoso di valutazione *ex ante* su una *proposition de loi* è dato, come evidenziato dalla Missione di informazione n. 2268, dall'iter della Loi n° 2014-617 del 13 giugno 2014, in materia di conti bancari inattivi e assicurazioni. La commissione finanze chiese un rapporto alla Corte dei Conti nel dicembre 2012, che fu presentato il 17 luglio 2013, e che costituì la base della suddetta *proposition de loi* nel novembre 2013. La legge fu poi sottoposta anche al *Conseil d'État* che compì una serie di osservazioni nel gennaio 2014: insomma "Cet exemple illustre la faisabilité d'une évaluation *ex ante* de l'impact d'une proposition de loi, pour peu que l'on s'en donne le temps"³⁰. Si tratta di un fenomeno nella prassi non comune: nella valutazione *ex ante* il ruolo del Parlamento è ancora limitato.

Al Senato la valutazione *ex ante*, sia sui *projets de loi* che sulle *propositions de loi*, è possibile sulle questioni relative alle imprese da parte della *délégation sénatoriale aux entreprises*. Quest'ultima è deputata allo studio delle prospettive e degli ostacoli allo sviluppo imprenditoriale e dei necessari miglioramenti legislativi, ai sensi dell'art. XVII bis – II *ter* dell'IG (*Instruction Générale du Bureau*): la delegazione "est compétente pour examiner les dispositions des projets et des propositions de loi comportant des normes applicables aux entreprises". Nondimeno, la delegazione può anche svolgere autonomi studi di impatto³¹.

Infine una sorta di valutazione *ex ante* è talvolta compiuta dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST), nell'opera di novazione delle leggi contenenti clausole di revisione temporali. La valutazione *ex ante* in questi casi risulta strettamente legata con quella *ex post*³², nelle procedure di miglioramento e aggiornamento delle legislazioni particolarmente tecniche.

3., 3.1. Nelle valutazioni *ex post* l'azione del Parlamento si esplica nella stesura di rapporti, svolti da numerosi organi, in genere di propria iniziativa, talvolta su mandato.

Già in precedenza rispetto alla riforma del 2008, erano attive una serie di procedure per garantire mediante la stesura di rapporti una valutazione dell'efficacia, dell'applicazione e degli effetti delle leggi³³. In particolare la valutazione

révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les propositions de loi peuvent être soumises pour avis au Conseil d'État. Or cette consultation paraît de nature à enrichir l'évaluation *ex ante* de l'impact des propositions de loi, sans toutefois se substituer à une étude d'impact en bonne et due forme". Rapporto n. 2268, cit., p. 76.

²⁹ *Idem*, p. 77.

³⁰ *Idem*, p. 79.

³¹ Scheda illustrativa del Senato: "Que fait pour vous la Délégation sénatoriale aux entreprises?", consultabile al sito http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/entreprise/Que_fait_pour_vous_la_delegEnt1-b.pdf, p. 2.

³² Si rimanda alle osservazioni svolte nel paragrafo 3.3.

³³ Cfr. P. HOUILLON, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, in «Pouvoirs», 134 (2010), 59, p. 61 e ss.

delle politiche pubbliche era spesso fatta dalla commissioni permanenti, dalle *commissions d'enquête* e dalle *missions d'information*. L'art. 24 della Costituzione formalizza questo ruolo del Parlamento: “Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques”. È nella valutazione *ex post* che il Parlamento risulta maggiormente attivo. I rapporti svolti dai vari organi preposti alla valutazione possono essere discussi durante le sedute pubbliche dedicate, *ex art.* 48 Cost., al controllo del governo e alla valutazione delle politiche pubbliche: “*une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité au contrôle de l'action gouvernementale et à l'évaluation des politiques publiques*” (*corsivo aggiunto*).

All'Assemblea le sedute dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche sono disciplinate dall'art. 48 del Regolamento, che prevede anche, in base al co. 8, la possibilità per ogni presidente di gruppo di opposizione o di minoranza di iscrivere di diritto, a dibattito senza voto o a “*séance de questions*”, un rapporto di valutazione fatto ai sensi dei capitoli IV e V Prima Parte del Titolo III RAN (rapporti delle commissioni di inchiesta e delle missioni di informazioni), degli artt. 145-7, 145-8 RAN (rapporti sull'applicazione della legge, rapporti sull'impatto della legge, rapporti sulla “messa in opera” delle conclusioni di altri rapporti), dell'art. 146 co. 3 RAN (rapporti della commissione finanze), dell'art. 146-3 RAN (rapporti del CEC).

Al Senato le sedute preposte alla discussione sulla valutazione delle politiche pubbliche sono previste dall'art. 29 *bis* co. 3 del Regolamento, che delega la Conferenza a fissarle nella formazione dell'ordine del giorno.

All'Assemblea Nazionale il CEC, *ex art.* 146-7 RAN, può domandare l'inserimento nell'ordine del giorno delle sedute riservate alla valutazione delle politiche pubbliche delle questioni legate ai propri rapporti di valutazione, a quelli *ex art.* 146 co. 3 RAN (della commissione finanza) e a quelli delle missioni previste dal Capitolo V (artt. da 145 a 145-8 RAN), incentivando dibattiti senza voto in materia o una “*séance de questions*”.

Preliminarmente all'analisi delle varie procedure attivabili per la valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, si può evidenziare come un ruolo di coordinamento sia deputato alle Conferenze dei Presidenti delle due camere. All'Assemblea Nazionale questo ruolo è sancito dall'art. 47-2 RAN che prevede che la Conferenza dei presidenti possa richiedere i programmi dei lavori di valutazione alle commissioni e agli altri organi (delegazione *aux droits des femmes*, Opecst ecc.), al fine di coordinarli³⁴. Anche la Conferenza dei presidenti del Senato svolge questo ruolo di coordinamento *ex art.* 29 co. 4 *bis* RS, ove si prevede che la Conferenza si riunisca due volte per seduta ordinaria per esaminare i programmi di valutazione delle commissioni e delle delegazioni. Le commissioni, le missioni e le delegazioni trasmettono alla Conferenza dei presidenti i programmi “*previsionnel*” dei propri lavori di valutazione (art. 29 co. 4 *bis* e co. 4 *ter* RS).

³⁴ “À l'invitation de la Conférence des présidents, les commissions permanentes et les autres organes de l'Assemblée qui réalisent des travaux de contrôle ou d'évaluation lui communiquent leur programme de travail prévisionnel, en vue de leur coordination”. Art. 47-2, RAN.

3.2. Il compito di porre in essere valutazioni delle politiche pubbliche è affidato in prima battuta alle commissioni permanenti o speciali, che in base all'art. 5 ter dell'Ord. N° 58-1100 possono anche chiedere di farsi attribuire le prerogative delle commissioni d'inchiesta. A prescindere dalla possibilità di ottenere queste prerogative (funzionale soprattutto nello sviluppo dei rapporti, essendo utilizzabili strumenti maggiormente incidenti) è utile osservare che le commissioni sono il vero perno dell'attività di valutazione, svolta soprattutto attraverso missioni di informazione.

All'Assemblea Nazionale le commissioni, ai sensi dell'art. 145 RAN, possono formare *missions d'information* al fine di produrre rapporti contenenti valutazioni delle politiche pubbliche: questi rapporti, ex art. 145 co. 8 RAN, possono dare luogo a un dibattito senza voto in seduta pubblica o a una "séance de questions". Entro 6 mesi dalla conclusione del rapporto la commissione deve far redigere un secondo rapporto sul recepimento delle conclusioni: anche tale rapporto può dare luogo a un dibattito senza voto in seduta comune o a una "séance de questions" (art. 145-8 RAN). Possono inoltre essere create anche missioni comuni alle varie commissioni ex art. 145 co. 2 RAN.

Una volta per sessione ordinaria ciascun presidente di gruppo di opposizione o di minoranza può chiedere di diritto la creazione di una missione di informazione, ex art. 145 co. 5 RAN (è una facoltà alternativa a quella di richiedere una commissione di inchiesta ex art. 141 co. 2 RAN).

I risultati della missione (rapporto) possono dare luogo a un dibattito senza voto o a una *séance de questions* (art. 145 co. 8 RAN).

Inoltre "senza pregiudizio" per la possibilità di creare apposite missioni di informazione, ex art. 145-7 co. 1 RAN, possono essere formate *missions sur l'application des lois*, preposte alla realizzazione dei *rapports d'application des lois adoptées*. Questi ultimi sono redatti da due deputati di cui uno è il relatore del *projet de loi* o della *propositions de loi* in oggetto³⁵ e l'altro un membro di un gruppo di opposizione. Questi rapporti si concentrano tuttavia più sulla verifica dell'esistenza e della corretta stesura dei decreti di applicazione³⁶ che sulla "valutazione", anche se in passato hanno svolto valutazioni di efficacia ed efficienza della legge, in funzione di implementazione della stessa³⁷.

In base all'art. 145-7 co. 3 RAN ogni anno gli uffici delle commissioni definiscono quali leggi debbano essere oggetto di un rapporto di valutazione dell'impatto della legge. Questo rapporto è svolto entro 3 anni dall'entrata in vigore

³⁵ Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 125.

³⁶ Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 125-126.

³⁷ Si veda J-P. Duprat, che evidenziava la difficoltà concettuale di discriminare in maniera precisa la valutazione legislativa e la valutazione delle politiche pubbliche, rilevando una forma di sincretismo reciproco. J-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, in «Revue internationale de droit comparé», 2 (1998), 551, p. 565-566. Anche dopo la riforma del 2008 vi è chi ha sostenuto una sorta di sincrasi fra valutazione dell'efficacia e controllo dell'applicazione. Cfr. A. DELCAMP, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?*, in «Pouvoirs», 134 (2010), 109, p. 112. Al contrario secondo la missione n. 2268 i rapporti sull'applicazione della legge nella prassi si risolverebbero soprattutto per un controllo dello stato di attuazione dei decreti applicativi del governo: "Votre rapporteur souligne en outre que les rapports des députés et sénateurs sur la mise en application des lois se focalisent surtout sur la vérification de ce que les décrets d'application d'une loi ont bien été pris et, le cas échéant, sur les raisons invoquées par l'exécutif pour justifier un retard d'adoption de ces décrets". Rapporto n. 2268, cit., p. 126.

della norma da due deputati (di cui uno appartenente ad un gruppo di opposizione) e deve rendere conto delle “conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d’évaluation définis dans l’étude d’impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en oeuvre de ladite loi” (art. 145-7, co. 3 RAN). I rapporti così redatti possono dare luogo in seduta pubblica a un dibattito senza voto o a una *séance de questions* (art. 145-7, co. 4 RAN).

Tutte le commissioni o le missioni (o le commissioni di inchiesta) che partecipano alla valutazione delle politiche pubbliche, *ex art.* 145-8 RAN, dopo 6 mesi dalla pubblicazione del rapporto devono redigerne un altro sull’applicazione e il recepimento delle conclusioni del primo (“mise en oeuvre”). I rapporti sulla “messa in opera” delle conclusioni delle commissioni di inchiesta o delle missioni di informazione possono dar luogo a un dibattito senza voto o a una *séance de questions* (art. 145-8 co. 2 RAN).

Al Senato l’art. 22 del Regolamento prevede più laconicamente che “les commissions permanentes assurent l’information du Sénat et mettent en oeuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l’action du Gouvernement, l’évaluation des politiques publiques et le suivi de l’application des lois”. In base all’art. X delle *Instruction Générale du Bureau (IG)* del Senato è possibile creare missioni comuni alle varie commissioni, le quali “missions communes disposent des mêmes pouvoirs d’information, de contrôle et d’évaluation que les commissions permanentes”.

3.3. Oltre alle Commissioni permanenti, all’Assemblea è presente il CEC (*Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques*), che, *ex art.* 146-3 RAN, può svolgere, su richiesta delle commissioni o di propria iniziativa, rapporti su materie trasversali a quelle delle singole commissioni, con il limite di quelle assegnate dalla Lolf (cfr. Conseil constitutionnel 2009-581). In questi rapporti il CEC compie valutazioni delle politiche pubbliche *ex post*. Il CEC e la *Court des Comptes* possono inoltre collaborare per due valutazioni annuali su temi concordati.

Il comitato prevede ogni anno un programma dei lavori e ciascun gruppo può ottenere di diritto, una volta per ogni sessione ordinaria, che venga affrontata la valutazione di una singola legge (art. 146-3 co. 2 RAN). Le raccomandazioni dei rapporti sono trasmesse al governo che deve rispondere alle questioni sollevate entro 3 mesi e le stesse devono essere discusse nella settimana prevista dall’art. 48 co. 4 della Costituzione. Dopo 6 mesi dallo svolgimento del rapporto i relatori presentano un secondo rapporto riguardante l’attuazione delle conclusioni e osservazioni del primo rapporto svolto.

È stata invece dichiarata incostituzionale la disposizione che prevedeva che i rapporti del CEC fossero presentati e discussi in presenza dei responsabili amministrativi delle politiche pubbliche sulle quali i rapporti vertevano³⁸.

L’art. 146-4 RAN prevede che le valutazioni compiute dalle missioni ai sensi del capitolo V (artt. Da 145 a 145-8 RAN) o di quelle svolte dalla commissione finanza siano comunicati al CEC dopo che la pubblicazione del rapporto è stata

³⁸ Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, par. 61.

decisa. Il CEC ha così contezza delle conclusioni dei vari rapporti e svolge quel ruolo propositivo in relazione all'ordine del giorno delle sedute sulla valutazione delle politiche pubbliche previsto dall'art. 146-7 RAN.

Al Senato un ruolo simile a quello del CEC, in relazione agli ambiti di competenza trasversale alle singole commissioni, è svolto *ex art. X IG (Instruction Générale du Bureau)* da missioni comuni a più commissioni su richiesta della conferenza dei presidenti (su richiesta di un presidente di gruppo) o su richiesta dei presidenti delle commissioni interessate, ma anche di propria iniziativa da parte delle delegazioni.

Un ruolo trasversale è anche quello svolto dalle delegazioni³⁹ che compiono le proprie valutazioni senza invadere gli ambiti di indagine delle commissioni permanenti (art. XVII *bis IG*). In base all'art. XVII *bis – I* dell'*Instruction Générale du Bureau (IG)*, la “*délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation*” compie valutazioni delle norme applicabili agli enti territoriali con l'ausilio del “*Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales*”. In base all'art. XVII *bis – II* dell'IG, la “*délégation sénatoriale à la prospective*”, senza sovrapporsi alle indagini dell'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)*, così come a quelle delle commissioni, può compiere valutazioni da cui elabora “*scénarios d'évolution relatifs aux sujets qu'elle étudie*”. In base all'art. XVII *bis – II bis* dell'IG, la “*délégation sénatoriale à l'outre-mer*” è “*également chargée d'évaluer les politiques publiques intéressant les collectivités visées à l'article 72-3 de la Constitution et les conditions de leur application locale*”. Infine in base all'art. XVII *bis – II ter* dell'IG la “*délégation sénatoriale aux entreprises*” può valutare l'impatto delle norme introdotte sul sistema delle imprese e proporre miglioramenti.

Le delegazioni secondo l'art. XVII *bis – III (Dispositions communes)* dell'IG possono chiedere l'organizzazione di dibattiti in seduta pubblica.

Oltre al CEC e alle delegazioni una serie di altri organi svolge valutazioni delle politiche pubbliche *ex post*.

In seno alla *Commission des finances* della sola Assemblea è stata costituita la *Mission d'évaluation et de contrôle (Mec)*, che svolge approfondite valutazioni in materia di utilizzo del denaro pubblico. La Mec può formulare delle “*propositions concrètes*” di miglioramento delle politiche pubbliche. Tali raccomandazioni vengono trasmesse al Governo, che in base all'art. 60 della Lof è tenuto a rispondere alle osservazioni sollevate per iscritto entro 2 mesi. La Mec consulta anche la *Court des Comptes* (cfr. art. 58 Lof, Article L. 132.4 *Code des juridictions financières*) prima della scelta dei temi oggetto di investigazione⁴⁰ e i membri della Corte assistono alle riunioni del Mec. Come tutti i rapporti anche quelli dalla Mec vengono trasmessi al CEC che ne può proporre la discussione in seduta.

³⁹ Le delegazioni sono organi collegiali ristretti, con specifiche funzioni di controllo e valutazione su ambiti trasversali rispetto alle materie di pertinenza delle commissioni permanenti.

⁴⁰ “En vertu de cette disposition, la Cour des comptes apporte son concours aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) mise en place au sein de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. La Cour est consultée par la MEC préalablement au choix des thèmes d'investigation qui seront retenus, et ses membres assistent aux réunions de la MEC”. Rapporto n. 2268, cit., p. 133.

Altro organo preposto alla valutazione delle politiche pubbliche in settori specifici è la *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale* (Mecss) in seno alla commissione competente per gli “affaires sociales” al Senato e all'Assemblea che è specificatamente deputata a valutare le questioni relative alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale (artt. LO111-9 e LO111-10 *Code de la sécurité sociale*). Anche i rapporti delle Mecss sono pubblicati e possono essere trasmessi al Governo o a un ente previdenziale (e simili): entrambi sono tenuti a rispondere alle osservazioni entro due mesi (ex LO111-9-3 *Code de la sécurité sociale*). Le Mecss possono avvalersi del contributo della *Court des Comptes* (ex LO132-3-1 *Code des juridictions financières*), che può anche trasmettere dei rapporti propri (su organismi previdenziali posti sotto il suo controllo) alle Mecss. Nella prassi i rapporti di valutazione vengono svolti, su richiesta dei vari gruppi parlamentari, su specifici ambiti legati alla sicurezza sociale. Anche i rapporti così redatti possono entrare nel circuito di discussione in seduta, mediante il CEC o le Conferenze dei presidenti.

Il ruolo della Corte dei Conti è ulteriormente valorizzato dall'art. L132-5 del *Code des juridictions financières*⁴¹ – in applicazione dell'art. 47-2 co. 1 Cost⁴² – in cui è previsto che il presidente del Senato o dell'Assemblea, di propria iniziativa o su richiesta di una commissione permanente nelle materie di propria competenza o di altri organi deputati alla valutazione delle politiche pubbliche, possa chiedere alla Corte dei Conti un rapporto di valutazione su una politica pubblica. Quello dei presidenti è un filtro previsto al fine di non ingolfare eccessivamente la Corte⁴³. I rapporti così richiesti devono essere consegnati all'organo (i presidenti, le commissioni o gli organi permanenti) che li ha richiesti entro 12 mesi: gli stessi decidono circa la loro pubblicazione.

Altre procedure di valutazione sono inoltre quelle attuate dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (Opecst), organo bicamerale che può svolgere, ex art. 6 ter V Ord. N° 58-1100, di propria iniziativa o su richiesta di un presidente di gruppo, di 60 deputati o 40 senatori o di una commissione, valutazioni relative all'applicazione di leggi a carattere scientifico-tecnologico. I rapporti sono poi trasmessi al richiedente e solo con il suo assenso possono

⁴¹ Ma “Les demandes formulées au titre du premier alinéa ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale”. Art. 132-5 co. 2 del *Code des juridictions financières*.

⁴² Art. 47-2 co. 1 Cost.: “La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens”.

⁴³ “Si le souci de rationalisation du flux de demandes n'est pas sans force, il n'en demeure pas moins que l'introduction d'un filtre est critiquable du point de vue du dynamisme de l'évaluation parlementaire. En effet, une trop grande rigueur des présidents des assemblées pourrait restreindre les effets bénéfiques attendus de la mise en œuvre de l'article 47-2 de la Constitution en freinant la collaboration de la Cour avec le Parlement. L'opposition pourrait en particulier se heurter au filtre, alors pourtant que l'évolution du droit constitutionnel tend à l'accroissement des droits accordés à cette dernière”. J-F. AMÉDRO, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, in «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger», 5 (2013), 1135, p. 1155.

essere resi pubblici (art. 6 *ter* VII V Ord. N° 58-1100). Se l'Opecst ha ottenuto i poteri delle commissioni di inchiesta, la pubblicazione del rapporto è rimessa alla decisione della camera che li ha conferiti. In particolare i rapporti dell'Opecst possono essere utili all'aggiornamento legislativo.

Alcune leggi prevedevano poi espressamente la necessità di una valutazione *ex post* dell'Opecst mediante clausole di revisione: ad esempio quelle in tema di bioetica, di politiche energetiche e di gestione dei materiali radioattivi⁴⁴. Si pensi in particolare all'art. 21 della legge n° 94-654 del 29 luglio 1994, relativa alla procreazione artificiale, alle diagnosi prenatali e ad altri temi inerenti la bioetica, che prevedeva: "La présente loi fera l'objet, après évaluation de son application par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'un nouvel examen par le Parlement dans un délai maximum de cinq ans après son entrée en vigueur". Anche se spesso queste clausole temporali non sono rispettate dal legislatore⁴⁵ (nel caso di specie l'esame avvenne 10 anni dopo), il fenomeno dimostra l'interconnessione fra valutazione e legislazione, esplicitando la valorizzazione della funzione di valutazione delle politiche pubbliche in relazione alla novazione legislativa. L'esempio è anche esplicativo di come la valutazione *ex post* (quella della vecchia normativa) e la valutazione *ex ante* (in relazione alle proposte di modifica) siano fortemente interconnesse.

Funzione analoga correlata alla possibilità di effettuare raccomandazioni trasmesse alle commissioni è quella della "*délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*", costituita presso entrambe le camere (art. 6 septies Ord. N° 58-1100). Anche questa delegazione comunica il programma delle proprie valutazioni alla Conferenza dei presidenti. La delegazione può essere adita dal *Bureau* di una delle due camere, di propria iniziativa o su richiesta del presidente di un gruppo, da una commissione permanente o speciale su propria iniziativa o su domanda della delegazione, o dalla commissione per gli affari europei in relazione agli atti trasmessi alle assemblee ai sensi dell'art. 88-4 della Costituzione. I rapporti trasmessi alle commissioni sono pubblici. Inoltre ogni anno le delegazioni redigono un rapporto *ex art. 6 septies IV Ord. N° 58-1100* proponendo miglioramenti della legislazione nell'ambito delle materie di loro competenza. Analogamente il rapporto valutazione/azione legislativa trova una sua valorizzazione, anche se non formalizzata in clausole di revisione come quella dell'Opecst.

Oltre alle commissioni, all'Assemblea, anche la Conferenza dei presidenti può prevedere delle missioni di informazione *ex art. 145 co. 4 RAN*, che possono avere compiti anche di valutazione delle politiche pubbliche *ex post*. All'Assemblea Nazionale anche questi rapporti sono comunicati al CEC, *ex art. 146-4 RAN*.

Nel novero dei soggetti parlamentari deputati a compiere valutazioni *ex post* rientrano anche le *commissions d'enquête* che, in base all'art. 51-2 della Costituzione⁴⁶, possono redigere rapporti anche in relazione alla valutazione

⁴⁴ Rapporto n. 2268, cit., p. 126-127.

⁴⁵ *Idem*, p. 140.

⁴⁶ L'art. 51-2 della Costituzione prevede: "Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments

delle politiche pubbliche. Nella prassi parlamentare, perlomeno all’Assemblea, “La mission assignée aux commissions d’enquête régies par les articles 137 à 144-2 du Règlement de l’Assemblée nationale tend à évoluer dans le sens d’une démarche évaluative de politiques publiques sectorielles”⁴⁷. All’Assemblea Nazionale queste ultime hanno svolto un ruolo importante nella valutazione delle politiche pubbliche: nella XIV legislatura si possono segnalare le inchieste relative alla normativa sui servizi di sicurezza e sulla sorveglianza dei gruppi radicali e quelle relative alle politiche pubbliche in materia di industria siderurgica⁴⁸. Le commissioni di inchiesta *ex art.* 141 co. 2 RAN all’Assemblea possono essere richieste anche da un presidente di gruppo di opposizione o di minoranza una volta per ogni sessione ordinaria (è una facoltà alternativa a quella dell’art. 145 co. 5 RAN, come sopra visto).

Anche i rapporti delle commissioni di inchiesta possono dare luogo a un dibattito senza voto o a una “séance de questions”. All’Assemblea anche i rapporti così svolti sono comunicati al CEC.

3.4. Come si è avuto modo di rilevare nelle pagine precedenti, le procedure di valutazione *ex post* del Parlamento sono svolte da vari soggetti (essendo frutto spesso di una legislazione alluvionale) e non sono sempre adeguatamente coordinate, risultando – in definitiva – un insieme alquanto variegato di pratiche valutative. La riforma del 2008 ha tuttavia contribuito a formalizzare il ruolo della valutazione *ex post* del Parlamento nel processo legislativo, soprattutto mediante l’art. 48 Cost., relativo alla possibilità di discutere i rapporti durante le sedute. Malgrado non sia direttamente collegabile alla responsabilità politica, non essendo i dibattiti correlati alla possibilità di esprimere un voto, l’art. 48 ha contribuito a dare conto e rendere consapevole il Parlamento dello stato di applicazione, efficacia ed efficienza delle leggi.

4. La maggior parte della dottrina francese riconduce la funzione di valutazione delle politiche pubbliche a una funzione di controllo in senso lato, ossia non dotata di diretti poteri sanzionatori⁴⁹, o a una forma di controllo moderno, diffe-

d’information”. In dottrina si è evidenziato come anche il ruolo delle commissioni di inchiesta sia indirizzato verso una funzione proto-legislativa: “Il ne s’agit pas là d’une innovation à proprement parler, mais cette ‘constitutionnalisation’ du rôle des commissions d’enquête marque une volonté de faire du contrôle parlementaire un instrument d’évaluation pouvant déboucher sur un travail législatif”. P. HOUILLON, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit., p. 65.

⁴⁷ Rapporto n. 2268, cit., p. 126.

⁴⁸ *Idem*, p. 126.

⁴⁹ Cfr. R. DOSTÈRE, *Le contrôle ordinaire*, in “*Pouvoirs*”, 134 (2010), 37. L’Autore ne evidenzia la particolarità: “Dans son principe, l’évaluation se distingue d’autres activités plus classiques: ce n’est ni du contrôle de régularité de la dépense, ni une fonction d’inspection générale des services ou, *a fortiori*, un contrôle juridictionnel qui répondent à d’autres questions. Au lieu d’être orientée vers le contrôle et la sanction, l’évaluation est une démarche ouverte d’appréciation de l’efficacité de la politique publique en comparant ses résultats aux objectifs et aux moyens mis en œuvre”. *Idem*, p. 45. Così anche Houillon che lo inquadra come controllo straordinario: “au contrôle classique s’ajoute aujourd’hui une mission d’évaluation, que l’on pourrait appeler ‘contrôle extraordinaire’. En effet, au contrôle classique du parlement sur l’exécutif, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté solennellement un contrôle sur l’efficacité des politiques publiques, autrement dit le

rente da come esso è inteso tradizionalmente⁵⁰. L'interconnessione fra controllo, valutazione e legislazione è invece quasi unanimemente riconosciuta. La valutazione (soprattutto *ex post* – quella in cui il Parlamento è più partecipe, essendo quella *ex ante* delegata quasi completamente al Governo –) ha infatti anche il ruolo di valorizzare l'apporto che il Parlamento può dare all'elaborazione della legge, rilevando problematiche e miglioramenti nei processi di novazione legislativa⁵¹.

Questa funzione garantisce dunque una nuova forma di rilevanza dell'organo parlamentare, che tuttavia non si esplica in una forma di controllo in senso stretto⁵², da correlarsi direttamente a forme di responsabilità politica, ma piuttosto in un'operazione di trasparenza dell'operato del governo⁵³, e soprattutto in un'operazione di monitoraggio degli effetti delle scelte legislative e di elaborazione e implementazione della legge. Tutto ciò appare evidente dall'art. 48 Cost.

parlement se trouve dorénavant doté d'un pouvoir d'évaluation". P.HOUILLO, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit., p. 61. Cfr. A. DELCAMP, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?*, cit., p. 114 e ss.

Sul dato testuale c'è chi ha evidenziato che "les deux mots évaluation et contrôle semblent indissociables dans la terminologie institutionnelle retenue". S. OLTRA-ORO, *L'évaluation des politiques publiques: Un art au service du Politique*, in «Revue française de finances publiques», (2014), 161, p. 167. In tal senso anche chi ritiene che: "ces pouvoirs, souvent anciens, de contrôle sont donc désormais assortis explicitement de facultés d'évaluation". C. WALINE, P.DESROUSSEAUX, B. PELLÉ, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, Parigi, La Documentation française, 2009, p. 65.

⁵⁰ P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in «Jus Politicum», 6 (2011), 1, p. 3.

⁵¹ Fin dall'origine remota dei controlli e della valutazione si riteneva in dottrina che "Cependant, le critère du succès de l'évaluation parlementaire se trouve dans l'influence exercée principalement sur la fonction législative donc dans la capacité de ces institutions à préparer les initiatives des parlementaires de même e que le contenu du débat pouvant intervenir sur un text. L'évaluation des politiques publique présente une dualité d'objectifs, comportant une dimension législative, mais aussi de contrôle. Si l'on peut déjà se forger une opinion sur l'organisation des procédures et la détermination de certaines méthodes, il est évidemment trop tôt pour tenter de dresser un premier bilan dans le cas des offices issus des lois de 1996. Dans leur cas, l'attention se porte surtout sur les relations avec les commissions et l'interrogation demeure de la marge d'action qui leur sera donnée pour exercer la fonction qui est assignée par le législateur". J.-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, cit., p. 576. La percezione era simile negli apparati parlamentari: "Voici que l'évaluation parlementaire est appelée à investir le coeur même de notre assemblée: l'élaboration de la loi". Rapport d'information relatif à l'évaluation de la législation concernant le logement. et l'urbanisme, Documents A.N., 28 mars 1991, n° 1942.

Cfr. nella particolare valutazione di bilancio J. ARTHUIS, *La dégradation des finances publiques: la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours*, in «Pouvoirs», 134 (2010), 83, p. 95.

⁵² "Dans ce contexte de la démocratie représentative, c'est donc une invitation à l'extension de l'évaluation à la sphère parlementaire, même si elle doit être distinguée du contrôle traditionnel". J.-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, cit., p. 555. E "Ce rapprochement avec la fonction de contrôle exercée par les assemblées ne doit pas surprendre. D'un point de vue théorique, il n'existe pas d'opposition radicale entre contrôle et évaluation, mais une part de complémentarité qui a été soulignée par un magistrat de la Cour des Comptes, même si les finalités ne sont pas les mêmes 21, notamment du fait de la sanction potentielle qui assortit le contrôle, l'évaluation ayant une portée plus large et ne comportant pas immédiatement de dimension répressive. En outre, l'exercice de l'évaluation parlementaire doit être pensé dans le cadre de l'activité des assemblées". *Idem*, p. 557.

⁵³ Cfr. A. ALEMANN, *Le juge et les études d'impact*, in «Revue Française d'Administration Publique», 149 (2014), 179, p. 180, ove si ritiene in generale che vi siano anche profili di responsabilità politica oltre che un operato legato alla trasparenza.

che prevede sedute pubbliche in tema di valutazione delle politiche: i dibattiti sui rapporti di valutazione, principale oggetto di queste particolari sedute, non prevedono alla loro conclusione un voto, potendosi concretizzare al massimo in una *séance de questions*. Non vi è quindi alcuna presa di posizione politica da parte delle camere, che possa chiamare in causa la responsabilità del governo. È dunque evidente l'impossibilità di orientare mediante un voto parlamentare l'azione del governo stesso. Le sedute dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche hanno più un ruolo di informazione che di controllo in senso stretto.

A questo ruolo di informazione generale (di controllo straordinario secondo una nota ricostruzione dottrina)⁵⁴ è riconducibile anche il carattere pubblico dei rapporti di valutazione svolti dai vari organi parlamentari, che appare orientato non solo a informare i parlamentari ma anche l'opinione pubblica.

Questa funzione di ausilio sembra confermata anche dal *Conseil constitutionnel*, ove sancisce in relazione agli organi preposti alla valutazione, che essi mediante “un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution” (*Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, considerando 55*)⁵⁵.

Peraltro anche in passato la dottrina aveva escluso si potesse parlare, in relazione agli strumenti (allora più limitati) di valutazione delle politiche pubbliche, di uno strumento teso ad accertare la responsabilità politica del governo⁵⁶; più recentemente da una parte della dottrina la funzione di valutazione delle politiche pubbliche è stata ricostruita nella forma di obbligo di rendicontazione, una forma (ancora incompleta) di *accountability*⁵⁷ sul modello inglese. In particolare coloro⁵⁸ che leggono nella valutazione delle politiche pubbliche l'embrione di una forma di *accountability* propongono un esempio eclatante di valutazione *ex post* legata alla responsabilità politica del governo in materia di lotta e prevenzione al virus della c.d. influenza suina del 2009/2010. In quest'ambito un primo rapporto fu svolto nel feb-

⁵⁴ Cfr. P. HOULLON, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit.

⁵⁵ Questa forma di monitoraggio-informativo che sarebbe distinta dal controllo in senso stretto è fortemente messa in dubbio da una parte della dottrina: “Attaché à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel s'est efforcé de restreindre la portée de cette novation, notamment par une distinction stricte du contrôle et de l'évaluation, celle-ci devant se borner à un examen purement informatif, tandis que celui-là s'articulerait à la censure, c'est-à-dire à la décision. Examen et censure constituent donc bien les deux pôles antinomiques du contrôle dont ils ne facilitent pas la claire définition”. P. AVRIL, *L'introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008)*, in «Jus Politicum», 3 (2009), 1, p. 4.

⁵⁶ Cfr. A. PARIENTE, *Evaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement*, in «Petites Affiches (Les) - La Loi», 14 (2000), 9.

⁵⁷ J-F. AMÉDRO, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1163. “Dans ce contexte, l'évaluation parlementaire apparaît comme une candidate crédible pour renforcer l'effectivité de l'exigence d'*accountability* car elle dispose d'atouts certains pour, d'une part, desserrer les contraintes du fait majoritaire et, d'autre part, amplifier les effets du contrôle ordinaire pour en dépasser la logique purement informative. Mais les perspectives ainsi offertes par l'évaluation parlementaire ne pourront pleinement se réaliser, en modifiant la conception de la responsabilité politique, que si le Conseil constitutionnel fait évoluer sa jurisprudence sur les activités de contrôle et d'évaluation”. *Idem*, p. 1166.

⁵⁸ J-F. AMÉDRO, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1172.

braio 2010 dall'Opecst che analizzò l'efficacia delle soluzioni intraprese in materia di prevenzione e vaccinazione. Un secondo rapporto fu poi chiesto dalla Commissione affari sociali del Senato alla Corte dei Conti in relazione alla "utilisation des fonds mobilisés pour la lutte contre la pandémie grippale A(H1N1)" (il rapporto fu comunicato alla Commissione nel settembre 2010). Un terzo rapporto fu predisposto da una commissione di inchiesta dell'Assemblea in relazione all'efficacia della campagna di vaccinazione. Questi rapporti "permettent ainsi au Parlement de porter des appréciations précises sur l'efficacité des processus décisionnels et la pertinence des choix politiques, d'engager un dialogue avec le gouvernement, en amenant ce dernier à reconnaître ses carences éventuelles et à amender les pratiques de lutte contre les pandémies. En d'autres termes, le Parlement dispose des éléments pour que se développe sur la question de la gestion du virus A(H1N1) une logique de responsabilité politique"⁵⁹. Si tratterebbe quindi di una forma di controllo mediato, non direttamente correlata, come visto, ad un voto o a una questione di fiducia. Forma di controllo che permette al Parlamento di recuperare spazi di azione rispetto all'attività legislativa e anzi di poter concorrere a migliorarla.

Questa forma di controllo-informazione non risulta rilevante esclusivamente in relazione al *continuum* maggioranza-governo (conferisce infatti alla maggioranza uno strumento di valutazione di quelli che sono gli indirizzi politici, le scelte pubbliche dell'Esecutivo e i loro risultati), ma anche in relazione al ruolo delle opposizioni, essendole garantiti spazi e tempi sia nella proposizione dei rapporti che nella proposizione di sedute di valutazione⁶⁰. In tal senso si può pensare in particolare al funzionamento del CEC nel cui programma annuale sono garantiti spazi ai gruppi di opposizione nella scelta delle tematiche da affrontare (una di diritto per ogni seduta) e si prevede che uno dei due autori dei rapporti appartenga a un gruppo di opposizione. Quest'ultimo dato rileva anche in relazione al tentativo di "obiettivizzare" il procedimento di valutazione. Serve a tal proposito rilevare come vi sia stata una parte della dottrina che ha visto nel sistema della valutazione disegnato dalla riforma un sistema di leale collaborazione fra organi costituzionali, che va oltre la dicotomia potere legislativo-esecutivo o quella maggioranza-opposizione, in ragione di un migliore ascolto dell'elettorato e di una migliore risposta alle esigenze dei governati⁶¹. A conferma di ciò si rammenta anche un intervento parlamentare di un co-relatore di un rapporto CEC che in relazione alle valutazioni ne rileva un suo funzionamento "cogestito" fra opposizione e maggioranza⁶². Nella stesura dei rapporti sembra quindi in generale

⁵⁹ *Idem*, p. 1172.

⁶⁰ Cfr. *Idem*, p. 1168.

⁶¹ A. DELCAMP, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?*, cit., p. 122.

⁶² "Dans cette optique, le contrôle implique un changement de comportement, tant dans la majorité que dans l'opposition: la majorité doit accepter de s'interroger sur la manière d'appliquer les textes et donc sur l'action administrative du Gouvernement, car, sans remettre en cause son soutien politique, elle peut tout de même trouver qu'il y a à redire dans la mise en œuvre des politiques; et, du côté de l'opposition, il faut ne pas se tromper de débat à l'occasion du contrôle, car contrôler l'action du Gouvernement, ce n'est pas mettre en cause sa légitimité politique, mais simplement vérifier que les choses se passent correctement. Il faut donc que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif. C'est d'ailleurs ce que s'efforce de réaliser le comité d'évaluation et de contrôle". Débats AN, 1ère séance du 25 janvier 2011, p. 469 (consultabile anche al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cvi/2010-2011/20110104.asp>). In questa logica pare anche J. BENETTI, *Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition*, in «Jus Politicum», 6 (2011), 1, p. 5.

potersi rilevare un superamento delle divisioni politiche in ragione delle necessità di una valutazione obiettiva delle politiche pubbliche.

Si può poi desumere che i risultati dei rapporti possano essere funzionali sia a un ruolo di controllo della maggioranza degli indirizzi del Governo⁶³, sia a un ruolo informativo e di controllo o analisi politica dei risultati del governo da parte dell’opposizione⁶⁴. A prescindere da ciò le valutazioni sembrano tuttavia in primo luogo rivitalizzare l’azione del Parlamento.

Nella valutazione *ex ante*, invece, l’articolazione di questa forma di controllo si esplica nella possibilità (potenziale) per i parlamentari, attraverso la Conferenza dei presidenti, di evitare che la presentazione degli studi di impatto si trasformi in una mera formalità⁶⁵. In questo modo gli obiettivi e i possibili effetti voluti dalla legge sono (o dovrebbero essere) chiari per la cittadinanza e per il Parlamento. Nella valutazione *ex ante* il ruolo del Parlamento risulta ancora limitato. Tuttavia anche in essa si può rilevare un recupero di centralità in relazione alla legislazione di iniziativa governativa: il Parlamento non si limita a votare la legge, ma effettua anche un controllo sugli studi di impatto⁶⁶. C’è tuttavia anche chi ha rilevato che l’assenza di una simile possibilità di svolgere studi di impatto da parte del Parlamento (come si è avuto modo di constatare) può rischiare di appiattire dal punto di vista contenutistico il Parlamento sulle valutazioni del Governo⁶⁷. Serve peraltro rilevare come per parte della dottrina anche il controllo sugli studi di impatto non si limiterebbe a un controllo svolto dall’opposizione, ma anche dalla maggioranza: l’esempio proposto è quello della legge sulle persone soggette a cure psichiatriche (Loi n° 2011-803) il cui studio di impatto è stato attentamente valutato nel merito sia dai deputati della maggioranza che dell’opposizione⁶⁸. Per altra parte della dottrina invece si tratterebbe

⁶³ Cfr. in una prospettiva generale A. LE DIVELLEC, *Des effets du contrôle parlementaire*, cit., p. 136; J-F. AMÉDRO, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1166-1667.

⁶⁴ B. NABLI, *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in “Pouvoirs”, 133 (2010), p. 125 ss., p. 139-140. Cfr. M. GRATACOS, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, in «Journal Officiel De La République Française», (2013), consultabile al sito http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2013/2013_20_democratie.pdf, p. 63.

⁶⁵ J-F. AMÉDRO, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1151.

⁶⁶ “Celui-ci ne consiste pas seulement, aujourd’hui, à voter la loi, mais aussi à contrôler les conditions de sa préparation et de son application. La pratique révèle que c’est sous cet angle que l’obligation d’étude d’impact peut permettre aux assemblées de retrouver prise sur le processus législatif, tout en concourant à l’objectif poursuivi par la réforme, à savoir la revalorisation de la loi”. B-L. COMBRADE, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, in «Revue française d’administration publique», 149 (2014), 195, p. 200.

⁶⁷ Così sembrava rilevare in un contributo più datato Combrade, ritenendo che la disciplina degli studi di impatto rinforzasse i progetti di legge governativi fornendogli una legittimazione “tecnica” che il Parlamento non era in grado di controbilanciare, causa l’assenza di esperti propri. B-L. COMBRADE, *À qui profite l'étude d'impact?*, cit., p. 4 e ss. Così anche J-E. GICQUEL *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in “Jus Politicum”, 6 (2011), 1, p. 11. In tal senso anche A-S. DENOLLE, *Les études d'impact: une révision manquée?*, in «Revue française de droit constitutionnel», 87 (2011), 499.

⁶⁸ “Les critiques négatives proviennent d’abord de l’opposition, mais pas uniquement” B-L. COMBRADE, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, cit., p. 201. Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 16 mars 2011, JORF, du 17 mars 2011, p. 1827. Cfr. B-L. COMBRADE, *L'étude*, cit., p. 200-201.

di un controllo effettuato solo dalla maggioranza, dato il meccanismo prescelto (la Conferenza dei presidenti): una sorta di “auto-discipline” che il *continuum* maggioranza-governo si imporrebbe⁶⁹. Peraltro è utile ricordare anche che, in base al sistema elettorale francese, vi è la possibilità di avere un Senato di colore politico differente: ciò può consentire più agevolmente la presenza di un banco di prova per gli studi di impatto, rafforzando il ruolo delle opposizioni anche nelle valutazioni *ex ante*⁷⁰ (mediante una Conferenza dei presidenti di colore politico opposto a quello governativo). La possibilità di ricorso *ex art. 61 Cost.* apre inoltre il sistema anche alla partecipazione delle opposizioni, fornendole di un importante strumento di controllo (anche se nella prassi esso è connotato da un *self-restraint* del *Conseil constitutionnel*)⁷¹.

A prescindere da tutte queste considerazioni sembrerebbe innegabile dover sottolineare anche nella valutazione *ex ante* e nel controllo degli studi di impatto una nuova “rilevanza” del Parlamento, nell’ottica tuttavia di un mutamento del suo ruolo tradizionale⁷².

5. Da tutte le considerazioni sopra svolte sembra che la dottrina francese abbia rilevato un ruolo più centrale e attivo del Parlamento rispetto al suo precedente “isolamento” costituzionale. La valutazione della politiche pubbliche contribuisce alla rivitalizzazione della dialettica fra poteri ma non solo.

In generale sembrerebbe che questa forma di *accountability ex post*, ma anche di valutazione *ex ante*, non venga costruita solo in funzione del Parlamento, ma anche dell’opinione pubblica e della cittadinanza *tout court*⁷³. Sia gli studi di impatto che i rapporti sono pubblicamente consultabili e possono essere in grado di formare un controllo diffuso di quali fossero gli obiettivi del governo (nei *projets de loi*) e di quale sia la reale efficacia dell’azione di governo e maggioranza⁷⁴. Addirittura l’art. 83 RAN prevede la possibilità di avanzare osservazioni da parte della società civile sugli studi di impatto (pubblicati on-line) e *ex art. 86 co. 9 RAN* le osservazioni possono essere allegare allo studio di impatto stesso: ecco allora che il parlamento assume (potenzialmente) anche un ruolo di cinghia di trasmissione con l’opinione pubblica⁷⁵.

Il Parlamento *évaluateur*⁷⁶ torna così organo attivo del processo legislativo, ma anche organo deputato al collegamento con l’opinione pubblica.

⁶⁹ J. SIRINELLI, *La justiciabilité des études d’impact des projets de loi*, cit., p. 1384-1385.

⁷⁰ Cfr. S. HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l’étude d’impact des projets de loi*, cit. L’Autore evidenzia tuttavia i possibili escamotage: “Toutefois, la perspective d’un tel cas de figure est alors réduite aux seuls textes bénéficiant d’une priorité sénatoriale, en l’occurrence les projets de loi ayant pour principal objet l’organisation des collectivités territoriales en vertu de l’article 39 alinéa 2 de la Constitution, le Gouvernement disposant toujours de la possibilité de déposer l’ensemble de ses projets de loi devant la chambre basse”. *Idem*, p. 79.

⁷¹ Cfr. S. HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l’étude d’impact des projets de loi*, cit., p. 86.

⁷² B-L. COMBRADE, *L’étude d’impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, cit., p. 197.

⁷³ In senso generale D. MIGAUD, *Les cinq défis de l’évaluation*, in “*Revue française d’administration publique*”, 148 (2013), 849. L’Autore evidenzia le necessità di trasparenza nella gestione dei fondi e delle scelte politiche. Cfr. M. GRATACOS, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, cit., p. 64-65.

⁷⁴ Cfr. J-F. AMÉDRO, *L’évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d’une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1166.

⁷⁵ Nella prassi l’utilizzo di tale prerogativa è tuttavia poco valorizzata. Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 45.

⁷⁶ L’espressione è di J-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, cit.

SEZIONE IV

**IL PARLAMENTO E LE SUE ARTICOLAZIONI
IN ALCUNI SNODI DELLA STORIA ITALIANA**

LE OPPOSIZIONI PARLAMENTARI E LA CRISI DI FINE SECOLO*

*Massimiliano Malvicini***

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'Italia di fine Ottocento: tra crisi economica e trasformazioni socio-culturali. 3. Dai cannoni all'ostruzionismo: la crisi di fine secolo alla Camera dei deputati. 4. Alcune considerazioni conclusive.

1. La fine dell'Ottocento rappresenta per la storia costituzionale italiana un periodo assai complesso. Sono gli anni della "Crisi di fine secolo", un frangente storico nel quale le contraddizioni dello sviluppo politico, economico e sociale del Paese misero a dura prova i meccanismi istituzionali del regime statutario, stretto tra il peso crescente delle masse e le pulsioni conservatrici della classe dirigente.

Si tratta di una fase convulsa ma, al contempo, centrale per approfondire le vicende che sancirono la rilevanza dell'ostruzionismo come strumento di lotta parlamentare. In questo senso, fu proprio nel 1899 che questa tecnica parlamentare di "opposizione" nei confronti della maggioranza e dell'esecutivo da essa sostenuto venne adoperata sistematicamente, provocando significative ripercussioni sul regime di matrice liberale.

Questo, dunque, l'ambito di riferimento di questo contributo che ha l'obiettivo di dar conto dei principali elementi di carattere istituzionale che influenzarono il primo, aspro, confronto tra forze di maggioranza e quelle di opposizione nella storia dello Stato unitario.

2. Da un punto di vista generale, è particolarmente difficile individuare una data di inizio della "Crisi di fine secolo"¹ in quanto essa fu il risultato di fenome-

* Il contributo prende avvio dall'intervento svolto al Seminario "Le opposizioni nella storia del sistema parlamentare italiano" tenutosi presso la Scuola Superiore Sant'Anna l'11 giugno 2015.

** L'Autore desidera ringraziare Chiara Borrelli, Giuseppe Lauri, Federica Merenda, Giuseppe Martini, Fabio Pacini e Luca Gori per i suggerimenti e per i preziosi commenti alle prime versioni del testo.

¹ Sul periodo storico considerato si rimanda principalmente a U. LEVRA, *Il Parlamento nella crisi di fine secolo*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali, n. 17 - Il Parlamento*, Torino, Utet, 2001, pp. 163-196 ma soprattutto ID., *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia, 1896/1900*, Milano, Feltrinelli, 1975 e, più recentemente, I. ROSONI, *3 aprile 1900. L'Aventino di Zanardelli*, Bologna, il Mulino, 2009. Importanti nel delineare i tratti essenziali di questo periodo S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale 1861-1914*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 110-127; F. CAMMARANO, *Storia dell'Italia liberale*, Roma-Bari, 2011, pp. 230-296; M. SCAVINO, *La crisi di fine Ottocento e l'età giolittiana*, in B. Bongiovanni, N. Tranfaglia (a cura di), *Le classi dirigenti nella storia d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 51-78.

ni di carattere politico, economico e sociale che solo in un secondo momento assunsero valenza istituzionale.

Se la caduta del secondo governo Crispi e la sua conseguente sostituzione con il gabinetto Di Rudinì è stata utilizzata come discriminante per analizzare l'ultimo decennio dell'Ottocento, in questa sede è preferibile assumere come riferimento il 1898, anno in cui le tensioni sociali iniziarono a riversarsi sul circuito politico-rappresentativo².

Questa scelta deriva dalla constatazione che l'uscita dalla scena politica dell'uomo di Ribera, pur sancendo la fine di una stagione caratterizzata da una gestione "primo-ministeriale" della politica nazionale ed internazionale³, non permette un'adeguata delimitazione del campo di indagine. In questo senso, se la disfatta di Adua aveva apparentemente ridimensionato un elemento di "instabilità" del regime liberale, vale a dire una personalità carismatica, capace di porsi in contrasto con l'istituzione parlamentare e di appellarsi direttamente al Sovrano, l'ultimo biennio del XIX secolo fu caratterizzato da dinamiche assai peculiari che originarono dall'intreccio tra le emergenti pulsioni politiche provenienti dagli ambienti democratici e cattolici, le difficoltà della classe politica liberale e le difficoltà nel settore primario.

Ciclicamente stretto tra la pulsione rivoluzionaria e la prospettiva della lotta parlamentare, negli ultimi anni dell'Ottocento il partito socialista (fondato nel 1892 da Filippo Turati), si mosse nel solco del riformismo, rivendicando migliori condizioni di vita e di lavoro per le masse operaie e contadine anche attraverso la lotta parlamentare (v. IV congresso tenutosi a Firenze nel luglio 1896 e V congresso tenutosi a Bologna settembre 1897)⁴.

Sul versante cattolico la situazione era più ambigua. Da un lato il desiderio di partecipare alla vita pubblica dello Stato era incalzante: a trarre giovamento da questa apertura fu il movimento della prima Democrazia Cristiana di Romolo Murri che rivendicò il riconoscimento delle libere associazioni dei lavoratori, la difesa della piccola proprietà contadina, la diminuzione delle spese militari e, dal punto di vista istituzionale, il decentramento amministrativo oltre che una riforma tributaria. D'altra parte, la dottrina del *non expedit* rappresentava per i cattolici intransigenti, apertamente in rotta con le istituzioni liberali, un riferimento ineludibile ancora in occasione del XV congresso dell'Opera (Milano, agosto-settembre 1897).

L'emergere di nuove forze politiche, portatrici di un cambiamento tanto nei contenuti quanto nelle forme della rappresentanza, non poteva non preoccupare gli esponenti della classe politica liberale i quali, dal canto loro, tranne poche eccezioni, condividevano ancora una concezione prettamente "notabile" della

² Sul secondo governo Crispi si vedano: L. LOTTI, *Crispi e le maggioranze parlamentari*, in «Rassegna Storica Toscana», 1979, fasc. 1, pp. 37-54; C. SETON-WATSON, *L'Italia dal liberalismo al fascismo 1870-1925*, Vol. 1, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 193-213; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, 1848-1994, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 231-242. Relativamente all'opera di riforma politica ed amministrativa degli esecutivi Crispi P. AIMO, *Stato e poteri in Italia*, Roma, Carocci, 2010², pp. 59-72.

³ Sulla politica estera crispina si rimanda a G. MAMMARELLA, P. CACACE, *La politica estera dell'Italia: dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2010², pp. 36-43.

⁴ F. CAMMARANO, *Storia dell'Italia liberale*, cit., p. 253.

rappresentanza politica⁵ considerando il trasformismo, vera e propria strategia politica per la formazione dei Governi dai tempi di Depretis, il mezzo più efficace per contrastare l'emergere delle nuove forze politiche⁶.

All'incapacità del ceto liberale nel comprendere la portata delle trasformazioni della sfera politica si sommarono le difficoltà nell'articolare il dibattito sulla forma di governo, stretta tra il modello costituzionale originario, l'aspirazione rappresentativa e l'esperienza pseudo-parlamentare⁷, in proposte concrete e perseguibili con successo⁸.

Già allora una delle tematiche centrali era rappresentata dalle "degenerazioni del parlamentarismo". Da un lato, l'istituzione parlamentare veniva accusata di aver travisato la sua attività di controllo politico sull'operato del governo amministrando direttamente lo Stato (Bonghi). Dall'altro, si poneva l'accento sulle sue degenerazioni politiche, sottolineando la crescente tendenza all'animosità causata da un "frazionismo" imperante. Questi caratteri, attribuiti *in primis* alla Camera dei deputati ed estesi anche al Senato – sempre meno camera di riflessione data l'alta percentuale di ex-deputati tra le sue fila –, venivano considerati (già allora) alcuni degli elementi che impedivano la formazione di stabili compagini governative. In effetti, fu proprio a partire da queste considerazioni che, nel celebre articolo pubblicato sulla *Nuova Antologia* il 1° gennaio 1897, Sidney Sonnino evidenziò l'esigenza di tornare alla cosiddetta "lettera dello Statuto": assegnare alla Corona, l'altro organo di rappresentanza generale, il pieno controllo del potere esecutivo al fine di "neutralizzare" gli effetti della frammentazione politica in ambito parlamentare⁹.

L'inerzia politica ed organizzativa della classe politica liberale mal si conciliava con un contesto sociale in piena trasformazione e, difatti, di fronte ad un sistema rappresentativo avviluppato su se stesso, le tensioni provenienti da una società in pieno fermento furono parzialmente intercettate solo dai movimenti politici maggiormente ramificati nella società i quali, dal canto loro, erano minoritari in Parlamento.

Ciò detto, l'Italia di fine del XIX secolo viveva un periodo inquieto anche dal punto di vista economico a causa della crisi strutturale dell'agricoltura¹⁰, che

⁵ In tal senso, risulta conveniente inquadrare l'insieme delle trasformazioni di carattere politico, tra le quali si annovera senz'altro la crescita elettorale del partito socialista, congiuntamente ai primi disagi in termini economici tra il 1896 ed il 1898 tra i quali il rincaro dei prezzi dei generi alimentari. Come si vedrà in seguito, l'impatto simultaneo e correlato di questi fenomeni ebbe anche l'effetto polarizzare il quadro delle forze politiche tra i fautori della repressione e dell'autoritarismo e le forze che si ponevano invece alla difesa della libertà tra le quali vi erano gli esponenti dell'estrema sinistra, i socialisti ma anche i liberali giolittiani. R. VILLARI, *Storia contemporanea*, Bologna, il Mulino, 1990, p. 305.

⁶ Si rimanda a S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo*, cit., *passim*.

⁷ L'espressione venne adoperata da Stefano Jacini e venne poi ripresa da Giuseppe Maranini. v. S. JACINI, *Pensieri sulla politica italiana*, Firenze, G. Civelli, 1889, p. 15 ss; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967, p. 42 e pp. 139 ss.

⁸ R. BONGHI, *L'ufficio del principe in uno Stato libero*, in «Nuova Antologia», n. 2, 1893, pp. 340-355; I. BRUNELLI, *Della istituzione di un consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, Bologna, Zanichelli, 1895; D. ZANICHELLI, *Il Consiglio privato della Corona*, in «Studi Senesi», 1896, pp. 73 ss.

⁹ S. SONNINO, *Ritorniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», n. 151, 1897, p. 11.

¹⁰ Tra le cause della crisi del frumento è stata anche rintracciata la guerra doganale con la Francia la quale assorbiva all'epoca circa il 40% delle esportazioni agricole italiane. Cfr. G. MAMMARELLA, P. CACACE, *La politica estera dell'Italia*, cit., p. 44.

non permetteva più il soddisfacimento del fabbisogno interno con conseguente necessità dell'importazione di cereali dall'estero. Le difficoltà del settore agricolo si associarono in quegli anni ad una politica fiscale protezionistica, atta a proteggere i ceti fondiari ma assai onerosa per i ceti sociali meno abbienti¹¹.

La situazione economica era dunque molto delicata: quando arrivò il cattivo raccolto di grano del 1897 le difficoltà a reperire il frumento anche tramite approvvigionamenti stranieri portarono ad un aumento repentino del prezzo del pane. La conseguenza fu lo scoppio di numerosi scioperi nelle campagne e nelle industrie del centro-nord, seguiti, a partire dai primi mesi del 1898, dei primi tumulti in Sicilia ed in Puglia ai quali fecero seguito, nel mese successivo, quelli nelle maggiori città del settentrione.

Cessati temporaneamente tra il marzo e l'aprile dello stesso anno, anche a causa della politica repressiva del gabinetto Di Rudinì, scioperi e manifestazioni riemersero violentemente alla fine di aprile e coinvolsero prima le campagne emiliane, pugliesi, napoletane e, successivamente, i maggiori centri industriali del nord Italia. Così Farini nel suo *Diario di Fine Secolo*:

5 maggio, giovedì. La ribellione serpeggia in tutta Italia. Nelle provincie di Bari e di Foggia – a Molfetta e Minervino Murge – con barbare scene di vandalismo e sangue. È una novella jacquerie. Le stragi, il saccheggio, segnano quanto mai sia in quei paesi l'odio delle plebi contro le classi elevate, che taglieggiano ed opprimono. A Faenza, a Bagnacavallo in Romagna, a Parma e Piacenza, a Milano si erigono barricate. Lo si tenta anche a Livorno. A Napoli si tumultua e si minaccia peggio. [...] Il Governo reprime energeticamente¹².

Tra i centri coinvolti figurò anche Milano, dove la protesta sociale raggiunse tra il 6 ed il 9 maggio 1898 il culmine, con centinaia di civili uccisi¹³.

Ore 11.20. La città va animandosi più di ieri (8 maggio); nel centro si nota una certa agitazione, tenuta viva anche dalle voci esagerate che corrono. [...] Ore 13.00 Gli arrestati tradotti questa mattina al Cellulare sono ottantacinque. Fra essi, oltre il Turati, ci sono il Bissolati, ch'era venuto per la circostanza da Roma a Milano, il Rampoldi e la nota dottoressa Kulischoff. Da Monza giunge la notizia che fu assaltata la Villa Reale. Non si hanno particolari. Da Milano furono mandati rinforzi [...] Ore 14.30 In questo momento giunge alla notizia di una fiera lotta fuori di Porta Vittoria, fra la Porta e la località di Monluè. Dalla piazza del Duomo parte a spron battuto una batteria d'artiglieria, in direzione della Porta Vittoria. Pare che in quella località si siano agglomerati i rivoltosi che erano stati spinti dalla periferia fino di ieri, forse per tentare di penetrare in città. Di tanto in tanto si sente tuonare il cannone e frequenti scariche di fucilerie. L'interno della città pare tranquillo; c'è però molta impressione, perché non si sa quello che succede fuori di porta¹⁴.

¹¹ U. LEVRA, *Il parlamento nella crisi di fine secolo*, cit., p. 175.

¹² D. FARINI, *Diario di Fine Secolo* (a cura di Emilia Morelli), Vol. II, Roma, Bardi Editore, 1961, p. 1294.

¹³ C. SEATON-WATSON, *L'Italia dal liberalismo al fascismo*, cit., pp. 219-223.

¹⁴ Senza firma e con l'indicazione «(Nostre informazioni particolari)», in «La Stampa. Gazzetta Piemontese», 10 maggio 1898 in F. Contorbis (a cura di), *Giornalismo Italiano: 1860-1901*, vol. I, Milano, Mondadori, 2007, pp. 1540-1546. Va rilevato che non mancarono casi di esagerazione nel racconto dei moti di Milano, come suggerisce acutamente F. CAMMARANO, *Storia dell'Italia liberale*, cit., p. 264.

3. Per tutto il primo semestre del 1898 la crisi venne affrontata dall'esecutivo Di Rudinì prettamente in termini repressivi, vale a dire evitando soluzioni di carattere finanziario, fiscale o sociale¹⁵. La proclamazione dello stato di assedio si associò alle nuove misure repressive di maggio-giugno che sfociarono in consistenti arresti, nello svolgimento di processi sommari ai capi ed ai quadri di molti movimenti politici di estrema sinistra, nella chiusura di decine di testate giornalistiche e nello scioglimento di numerose associazioni sindacali, cooperative e società di mutuo soccorso, senza che tra socialisti e cattolici vi fossero differenze di trattamento¹⁶.

La crisi del governo Di Rudinì, ormai logoro per i fatti di piazza dei mesi precedenti, portò alla formazione del primo Governo Pelloux, nominato da Umberto I il 29 giugno 1898. La nascita del nuovo esecutivo doveva portare, nelle intenzioni del Sovrano ed in quelle dello stesso presidente del Consiglio, vicino agli ambienti della Real Casa e considerato non sgradito alla sinistra costituzionale, alla stabilizzazione del quadro politico esercitando, al contempo, una politica nazionale ed internazionale di basso profilo¹⁷. Fu così che il 4 luglio Pelloux indicò come prioritari per il governo il mantenimento dell'ordine, la tutela costante e gelosa delle istituzioni (ricordando tra l'altro l'ispirazione liberale del nuovo gabinetto)¹⁸. Contrari al nuovo governo furono solo 40 deputati: socialisti, repubblicani e i fedeli rudiniani¹⁹.

In linea con l'indirizzo politico del Ministero²⁰, nei giorni seguenti la Camera dei deputati approvò le autorizzazioni a procedere nei confronti dei deputati

¹⁵ U. LEVRA, *Il parlamento nella crisi di fine secolo*, cit., pp. 175-177.

¹⁶ *Ibidem*, p. 179. Mentre dal punto di vista internazionale l'esecutivo si pose soprattutto l'obiettivo di porre un termine alla politica coloniale africana e di superare le difficoltà di carattere finanziario lasciate dal precedente Gabinetto. Cfr. C. SEATON-WATSON, *L'Italia dal liberalismo al fascismo*, cit., pp. 215-217.

¹⁷ Come nel passaggio dall'esecutivo Crispi a quello Di Rudinì, anche in questo caso la crisi extraparlamentare non diede un'indicazione chiara al Sovrano rispetto al nuovo presidente del Consiglio. Pelloux fu scelto sia perché conservava un prestigio personale e politico presso il Re in quanto membro dell'esercito su posizioni liberal-costituzionali sia perché si era distinto in una condotta moderata nella gestione dei disordini sociali della primavera. Sul ruolo del Sovrano nel regime costituzionale italiano si consenta un doveroso rimando a P. COLOMBO, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Franco-Angeli, 1999 e ID. *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, spec. pp. 69 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, spec. pp. 35-64.

¹⁸ «Il nuovo Ministero che si presenta innanzi a voi si propone: all'interno, il mantenimento assoluto dell'ordine, la tutela costante e gelosa delle istituzioni e della società, la pacificazione degli animi; all'estero, la pace la più sincera, conservando le migliori relazioni con tutte le potenze amiche ed alleate. Rivolgeremo le nostre cure al graduale miglioramento economico e finanziario del paese, ed al miglioramento il più pronto che sarà possibile, nei limiti della potenzialità dei mezzi, delle condizioni disagiate in cui versa una parte delle nostre popolazioni. Il primo nostro pensiero deve essere rivolto a cercare di diminuire, con opportune disposizioni, e con razionale sviluppo dell'attività pubblica e privata, quel malessere il quale, se in molti luoghi è stato un semplice pretesto dei recenti tumulti, non è men vero che esiste, ed è generalmente riconosciuto». Cfr. *ATTI PARLAMENTARI* (da ora in poi *AP*), Camera dei deputati, Tornata del 4 luglio 1898, p. 6401.

¹⁹ F. CAMMARANO, *Storia dell'Italia liberale*, cit., p. 273.

²⁰ Sul carattere "politico" dell'esecutivo, il Pelloux si espresse nei seguenti termini: «Io, sì, sono un liberale di vecchia data; ma poiché quest'oggi sento che si vorrebbe venir subito a dire che il Ministero è un Ministero di partito, debbo subito spiegare che [...] io ho sperato di poter costituire un Ministero parlamentare, che avesse una base molto larga, la quale potesse resistere a tutte le co-

coinvolti nei tumulti di maggio, ed accolse (seppur con emendamenti) anche un disegno di legge concernente alcune misure di riduzione della libertà personali²¹.

Dopo l'emanazione di questo pacchetto di norme il cammino dell'esecutivo Pelloux proseguì serenamente fino all'inizio del nuovo anno, quiete dovuta anche alla sospensione della sessione parlamentare dal 15 luglio al 16 novembre²².

Ad interrompere questa fase fu la presentazione il 4 febbraio 1899 del disegno di legge che doveva estendere l'attribuzione all'esecutivo dei poteri temporaneamente concessi nell'estate precedente in materia pubblica sicurezza e libertà di stampa²³.

Dal punto di vista procedurale, la presentazione del disegno di legge avvenne contestualmente alla scelta di adottare il cosiddetto metodo delle tre letture rispetto al quale si rende necessario un chiarimento.

Il regolamento della Camera allora vigente era quello del 1888 il quale, del resto, lasciava ampio margine di scelta circa le procedure da adottare per l'esame delle proposte di legge, soprattutto a causa della mancata risoluzione della *querelle* concernente l'organizzazione dei lavori, stretta tra il metodo degli uffici (*bureaux*) e quello delle commissioni (*comité*) specializzate o permanenti. La vicenda meriterebbe sicuramente maggiore attenzione, ma in questa sede basti ricordare che quel dibattito attraversò quasi tutta la storia statutaria visto il carattere non solo organizzatorio, ma anche politico delle opzioni in gioco. La scelta tra il modello degli uffici e quello delle commissioni implicava infatti l'accettazione ovvero il rifiuto dell'assioma della rappresentanza atomistica e indifferenziata, ben sintetizzata dalla formula statutaria del parlamentare quale "rappresentante generale della Nazione", dal quale discendeva l'articolazione degli organi tramite l'estrazione a sorte.

Il sistema degli uffici, che era quello di matrice francese, aveva in particolare l'effetto di allentare i vincoli partitici o esperienziali dei deputati nella composizione degli organi parlamentari ed era osteggiato da chi era favorevole ad una progressiva specializzazione degli organi legislativi, ma anche da chi desiderava in sede decentrata i rapporti di forza presenti in assemblea²⁴. Il sistema delle tre

alizioni estreme affine di condurre in porto precisamente quei provvedimenti d'ordine economico, finanziario e politico, che si fossero ritenuti necessari perché le cose potessero procedere regolarmente. Ora che il Ministero è costituito nel modo che vedete, dichiaro subito che esso intende di aver per amici tutti coloro, che credono di poterlo essere, ad una condizione sola: che questi amici assolutamente, senza sottintesi, senza nessun sotterfugio, siano francamente devoti alle istituzioni». Cfr. AP, Camera dei deputati, Tornata del 4 luglio 1898, p. 6425.

²¹ S. CILIBRIZZI, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia*, vol. III, Treves, Napoli, 1939, pp. 89-90.

²² In ogni caso, in agosto il governo fu coinvolto incidentalmente dai contenuti dell'enciclica di Papa Leone XIII dal titolo "*Spesse volte* - Enciclica sulla soppressione delle istituzioni cattoliche" che volle ricordare i torti subiti dalla Chiesa da parte dello Stato italiano con gli eventi del 1871. Fino all'inizio del 1899 il governo Pelloux continuò inoltre con operare la repressione antisocialista ed antirepubblicana grazie all'approvazione dei provvedimenti temporanei di ordine pubblico del luglio e diede contemporaneamente il via alla ricostituzione delle associazioni cattoliche in un'ottica di allargamento della base di consenso. Cfr. U. LEVA, *Il parlamento nella crisi di fine secolo*, cit., pp. 180-181.

²³ In dettaglio, disegno di legge sulle «Modificazioni ed aggiunte alla legge di pubblica sicurezza ed all'editto sulla stampa» Cfr. AP, Camera dei deputati, Tornata del 4 febbraio 1899, p. 1768.

²⁴ Nonostante le numerose riforme regolamentari che avevano introdotto per un arco di tempo limitato il modello anglosassone tra il 1868 ed il 1873, il modello in uso nel 1899 era quello dell'or-

letture, anche sulla scorta della mitizzazione del modello del Comitato privato di matrice britannica, era stato introdotto nel 1868 senza convincere del tutto. Quando, nel 1888, si concretizzò quella che Luigi Lacché ha definito «logica sperimentale della XIV Legislatura» nella riforma del regolamento della Camera, si decise di lasciare ampia libertà in merito alla scelta di quale dei due metodi adottare per l'esame e l'approvazione delle leggi²⁵.

Limitatamente al metodo delle tre letture, le disposizioni del regolamento prevedevano che alla prima lettura, di carattere generale, poteva seguire la nomina di una commissione – la quale doveva analizzare il progetto di legge in via più specifica e riferire all'assemblea eventuali modifiche contenutistiche –, e da ultimo l'esposizione in plenaria del progetto di legge²⁶.

La fase decisiva di questo sistema era la procedura di designazione dei commissari per la seconda lettura. Difatti, anche considerando che il regolamento (art. 56, c. 2, R.c.) attribuiva questa competenza agli uffici, all'assemblea o al presidente dell'assemblea, spesso proprio mediante la designazione di quest'ultimo le forze di minoranza erano relegate ai margini dei lavori parlamentari.

Posto ciò, il sostegno parlamentare al governo Pelloux non si fece attendere: la maggioranza governativa (che comprendeva non soltanto parlamentari appartenenti alla sinistra liberale giolittiana e crispina ma anche elementi della c.d. “destra costituzionale”) votò il 4 marzo il passaggio alla seconda lettura del disegno di legge sulla sicurezza pubblica (310 voti favorevoli e 93 contrari) e gli stessi Zanardelli e Giolitti non si pronunciarono sfavorevolmente al Ministero²⁷. Come si evince dalle memorie di uno dei protagonisti di quegli anni (e come affermato in precedenza), il sostegno al disegno di legge nulla significava che un passaggio preliminare in direzione della vera discussione sulle soluzioni normative da adottare²⁸.

Piuttosto, le difficoltà che il Ministero si ritrovò a gestire tra la primavera e l'estate del 1899 ebbero il loro punto di origine nelle vicende legate alla politica estera italiana. Nello specifico, la causa del primo contrasto tra la sinistra costituzionale ed il governo fu il tentativo di quest'ultimo di acquisire la baia di *Sen Mun*, emulando l'indirizzo di penetrazione coloniale delle altre potenze europee in Estremo Oriente a seguito del primo conflitto Sino-Giapponese del 1895²⁹.

ganizzazione per “uffici”. Sul punto v. E. GIANFRANCESCO, *Uffici e commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario* e F. ROSSI, *Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale*, entrambi in V. Casamassima, A. Frangioni (a cura di), *Parlamento e Storia d'Italia. Procedure e politiche*, Vol. II, Pisa, Edizioni della Normale, 2016, pp. 115-128 e pp. 101-113.

²⁵ L. LACCHÉ, *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 1, 2008, p. 35.

²⁶ Sul punto F. ROSSI, *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale (seconda parte)*, “MinervaWeb”, 13, febbraio 2013, (consultabile nel sito internet del Senato).

²⁷ Anche se l'atteggiamento iniziale degli esponenti della sinistra liberale fu piuttosto cauto anche in considerazione del fatto che il testo del progetto di legge fu dovuto all'elaborazione di esponenti d'area “crispina” (Fortis) o zanardelliana (Bonardi) Cfr. U. LEVRA, *Il parlamento nella crisi di fine secolo*, cit., p. 182. Per approfondimenti sulle posizioni espresse da Giolitti nelle dichiarazioni di voto *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, tornata del 4 marzo 1899, pp. 2603 ss.

²⁸ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, vol. I, Milano, Treves, 1922, p. 143.

²⁹ Rispetto a questa vicenda, la maggioranza alla Camera dei deputati accusò il governo di aver operato al di fuori dello stesso programma di governo. Una delle conseguenze delle dimissioni

Anche in considerazione di questo mutamento di indirizzo politico dell'esecutivo, nel maggio 1899, senza che la Camera potesse esprimersi in merito, Pelloux si dimise. Riottenuto dal Sovrano l'incarico di formare il nuovo Ministero, egli formò un nuovo Ministero composto però quasi completamente da esponenti conservatori. Il passaggio ad una compagine sostanzialmente nuova, etero-diretta da Sonnino, oltre a indurre Zanardelli a rassegnare le dimissioni da presidente della Camera, favorì un primo avvicinamento tra la sinistra costituzionale e l'Estrema³⁰.

A sancire i nuovi intenti del governo, il 1° giugno venne presentata alla Camera una nuova versione del disegno di legge che, conformandosi all'orientamento restrittivo della commissione che si era nel frattempo espressa in seconda lettura, conteneva una serie di norme ancora più severe rispetto a quelle del progetto originario³¹. Tra queste figuravano l'esclusiva competenza del governo a sciogliere le associazioni considerate sovversive per gli ordinamenti sociali o la Costituzione dello Stato e l'estensione dei provvedimenti atti ad impedire gli scioperi nei pubblici servizi agli operatori dei telefoni, delle tramvie, dell'illuminazione e della distribuzione dell'acqua³².

Fu a quel punto che le componenti dell'estrema sinistra (socialisti, radicali e repubblicani) si adoperarono per opporsi a qualsiasi ulteriore sviluppo del disegno di legge, pianificando l'esercizio di pratiche ostruzionistiche le quali, fino ad allora, erano state utilizzate in modo episodico contro Crispi³³. Il primo giugno Enrico Ferri parlò per un'intera seduta dell'articolo 1 "bis" del disegno di legge sulla pubblica sicurezza e nei giorni successivi i membri dell'estrema sinistra utilizzarono le richieste di appelli nominali, il controllo del numero legale e le discussioni sull'articolato del disegno di legge per prolungare i lavori parlamentari.

Dopo qualche giorno di smarrimento e di *impasse*, la destra costituzionale decise di reagire intervenendo sulle procedure parlamentari. Il 7 giugno Sonnino propose una serie di modifiche al regolamento della Camera con la speranza di superare le resistenze dell'Estrema sul terreno procedurale³⁴. Questi provvedimenti configuravano la possibilità per il presidente della Camera di

del governo Pelloux fu, in questo senso, la sostituzione del Ministro degli Esteri il vice-ammiraglio Napoleone Canavero con il marchese Emilio Visconti-Venosta. Cfr. S. CILIBRIZZI, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia*, pp. 93-97.

³⁰ Si veda ad esempio la discussione sulle comunicazioni del governo. Cfr. *AP*, Camera dei deputati, tornata del 26 maggio 1899, pp. 3683 ss.

³¹ L. LACCHÉ, *Lotta per il regolamento*, p. 37.

³² S. CILIBRIZZI, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia*, pp. 109-110.

³³ F. CAMMARANO, *Storia dell'Italia liberale*, p. 279.

³⁴ In realtà queste norme furono importate dal Regolamento della Camera dei Comuni del 1881 che vide delle modifiche per superare l'ostruzionismo su proposta di Gladstone allora Primo Ministro. S. CILIBRIZZI, *Storia politica parlamentare e diplomatica d'Italia*, p. 115. Alquanto interessante come nella seduta del 13 giugno sia il presidente della Camera dei deputati Zanardelli sia il presidente del Consiglio Pelloux si fossero espressi sull'ordine dei lavori invocando la fine dell'ostruzionismo parlamentare. Nella stessa seduta venne inoltre accolta la proposta di allungare le sedute pomeridiane di due ore per far fronte alle diverse forme di opposizione ai lavori da parte dei deputati dell'estrema sinistra. Cfr. *AP*, Camera dei deputati, tornata pomeridiana del 13 giugno, pp. 4263-4265 e pp. 4282-4283.

proporre una limitazione del tempo massimo da consentire ai singoli oratori ed un termine specifico per la discussione e la votazione dei progetti di legge e dei correlativi emendamenti (senza discussione e dichiarazione di voto, ma solo per alzata e seduta)³⁵. Le proposte furono dapprima affidate all'esame della Commissione permanente per il regolamento e poi furono discusse in aula a partire dal 21 giugno³⁶.

D'altra parte, di fronte alla presentazione di queste modifiche regolamentari i componenti dell'Estrema decisero di estendere l'ostruzionismo anche alla discussione sul disegno di legge di modifica del regolamento della Camera. Il passaggio, in questo senso, fu decisivo: così facendo, l'ostruzionismo assumeva una legittimità inedita in quanto unico strumento a disposizione delle minoranze per arginare la dittatura (procedurale) della maggioranza³⁷.

Di fronte a questo atteggiamento delle opposizioni, Pelloux decise di agire su più fronti: il 22 giugno 1899 venne sospesa la sessione parlamentare per sei giorni e, in questo arco di tempo, venne predisposto dal *premier*, in accordo con il Sovrano, un decreto concernente le misure di pubblica sicurezza e le limitazioni alla libertà di stampa.

Pelloux si muoveva su un terreno pericoloso: nonostante il sostegno del Sovrano, l'utilizzo del decreto legge (strumento adoperato fino ad allora in ambito finanziario) per disciplinare, a Camere chiuse, una materia tutelata dallo Statuto e riguardante i diritti di libertà si dimostrò (come vedremo) una mossa rischiosa.

L'operazione, del resto, acuì le tensioni tra le forze politiche: ebbe l'appoggio di Sonnino, Di Rudinì e di altri esponenti della destra (che, pur riconoscendo l'incostituzionalità del regio decreto, si dissero disposti ad appoggiare il governo), mentre tutte le componenti della sinistra denunciarono la sua "incostituzionalità".

Il 28 giugno il presidente del Consiglio presentò comunque il progetto di legge di conversione del decreto e, due giorni dopo, ebbe inizio la discussione del disegno di legge sulle modificazioni al regolamento della Camera. Del resto, come prevedibile, a partire dal 30 giugno alle consuete richieste di verifica numero legale e di appello nominale per approvazione verbale precedente, si aggiunsero numerose sospensioni della seduta della Camera, alcune delle quali furono dovute al rovesciamento delle urne e da veri e propri scontri fisici tra i deputati della maggioranza e quelli dell'opposizione. Vista l'impossibilità di procedere con l'approvazione di entrambi i disegni di legge e data l'ostilità dilagante presso la Camera, la sera del 30 giugno la seconda sessione della legislatura venne chiusa.

I mesi estivi furono cruciali per l'organizzazione dei futuri assetti di governo: nel luglio 1899 Giolitti rilasciò un'intervista alla «Gazzetta del Popolo» nella quale condannava la strategia politica e finanziaria dell'esecutivo Pelloux; ad essa seguì un avvicinamento dei socialisti affidato alla penna di Treves sulle pagine della «Critica sociale» la cui replica fu il discorso di Giolitti nel collegio

³⁵ Su questa e le proposte che seguirono si veda L. LACCHÈ, *La lotta per il regolamento*, cit., p. 38.

³⁶ *Ap*, Discussioni alla Camera dei deputati, tornata pomeridiana del 21 giugno 1899, pp. 4688 ss.

³⁷ L. LACCHÈ, *La lotta per il regolamento*, cit., p. 39.

di Dronero incentrato sull'esigenza di un indirizzo politico che integrasse i ceti popolari nelle istituzioni statutarie³⁸.

L'apertura della terza sessione della legislatura venne annunciata per il 14 novembre ma, anche per accortezza del Ministero, i membri della Camera furono sostanzialmente impegnati nell'esame dei bilanci e poco spazio venne concesso alla discussione sull'operato del governo.

La quiete nei lavori parlamentari fu comunque breve: il 20 febbraio 1900 la I sezione penale della Corte di Cassazione dichiarò giuridicamente inesistente il decreto del 22 giugno³⁹. La sentenza della Corte costrinse il gabinetto Pelloux ad affrontare nuovamente l'arena legislativa.

Tra marzo ed aprile si svolse l'ultima fase, la più convulsa, della crisi parlamentare.

La presentazione di un nuovo disegno di legge c.d. liberticida fu accolta nuovamente con l'ostruzionismo e, in questo frangente, il deputato Cambray-Digny chiese il 21 marzo una riforma temporanea del regolamento che entrasse in vigore già dal 24 marzo.

La conseguenza fu l'innalzamento repentino della tensione tra gli schieramenti politici: gli esponenti dell'estrema sinistra invocarono direttamente l'intervento del Sovrano nonché la mobilitazione del popolo arrivando a presentare addirittura una proposta di legge per la convocazione di un'assemblea costituente. Dal canto loro, anche i liberali giolittiani e zanardelliani condannarono con forza i metodi della maggioranza conservatrice:

Per debellare l'ostruzionismo e renderlo impossibile nell'avvenire, d'accordo con la Presidenza, [si] pensò di modificare il regolamento della Camera; anche queste modificazioni dovevano essere discusse ed approvate, e di trovavano quindi e non meno dei provvedimenti eccezionali, di fronte all'ostacolo dell'ostruzionismo. Per girare questo ostacolo si ricorse, da parte del governo, con la connivenza della Presidenza, tenuta allora dal conservatore Colombo, ad uno stratagemma. Era stato già preparato il progetto di regolamento, che fu subito pubblicato, ma non iscritto all'ordine del giorno. Il Colombo, all'inizio di una seduta, dichiarò improvvisamente: – i deputati hanno già visto il nuovo progetto di regolamento; lo metto ai voti: chi lo approva alzi la mano. – Naturalmente in tal modo il progetto fu approvato, ma senza che fosse passato attraverso alcuna discussione⁴⁰.

Quando questa proposta venne approvata, la tensione alla Camera raggiunse il suo apice e i deputati dell'opposizione si rivolsero direttamente contro il Presidente Colombo che, accusato di aver avallato questo colpo di mano procedurale, rassegnò le dimissioni in un clima politico ormai compromesso.

Il risultato di queste vicende fu l'alleanza tra i liberali di sinistra e gli esponenti dell'Estrema: a suggellarla furono i discorsi di Zanardelli e quelli di Pantano nei quali venne affermato l'intendimento delle opposizioni (circa 160 deputati) di ritirarsi, rifiutando di assumersi la responsabilità di quanto stava avvenendo.

³⁸ S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo*, cit., p. 118.

³⁹ Sul tema si rimanda a M. MECCARELLI, *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227*, in «Historia Constitucional», n. 6, 2005.

⁴⁰ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, cit., p. 148.

Quando la Camera venne riaperta le opposizioni dichiararono di attenersi al vecchio regolamento, non riconoscendo la deliberazione avvenuta il 3 aprile: dal canto suo, la maggioranza conservatrice non sembrò preoccuparsi molto di questo atteggiamento e il verbale venne approvato. Eppure, quella che sembrava una vittoria contro l'ostruzionismo parlamentare e contro la faziosità delle opposizioni non teneva conto della distanza che si era creata tra la destra costituzionale, le altre forze parlamentari e l'elettorato⁴¹.

Sicuramente poco consapevole di ciò, Pelloux cercò l'appoggio delle urne: il 18 maggio 1900 venne sciolta la legislatura e dal 3 al 10 giugno vennero convocati i comizi⁴². Contrariamente alle aspettative del Gabinetto, i risultati delle elezioni segnarono un lieve arretramento della destra (ferma a 296 seggi), ma – soprattutto – un'affermazione delle componenti democratiche e radicali (tanto che l'estrema sinistra passò da 67 a 95 deputati, la sinistra costituzionale raggiunse i 116 seggi, mentre i soli socialisti passarono da 16 parlamentari a 32).

La conferma della debolezza della maggioranza si ebbe all'apertura della XXI legislatura, il 16 giugno 1900: l'elezione a nuovo presidente della Camera di Nicolò Gallo rese evidente che erano solo 28 i voti di scarto tra la maggioranza e le forze di opposizione. Di conseguenza, il presidente del Consiglio si adoperò, assieme al neo-eletto presidente, per riallacciare un dialogo tra la destra e la sinistra costituzionale nella speranza di superare ed anticipare eventuali nuove mosse ostruzionistiche. Il tentativo di puntellare il governo si infranse però contro il rifiuto degli esponenti zanardelliani e giolittiani di avallare le scelte compiute dai "ministeriali". Data l'impossibilità di ampliare l'ormai esile maggioranza di governo, il 18 giugno il secondo Gabinetto Pelloux si dimise.

Il conferimento dell'incarico di formare un nuovo governo al presidente del Senato Giuseppe Saracco fu il primo passaggio verso una prima stabilizzazione politica. Anche al fine di assicurare una pacificazione tra le componenti della Camera dei deputati venne nominata una commissione incaricata di studiare una possibile modifica degli istituti di diritto parlamentare alla quale fece seguito l'approvazione della riforma del regolamento che, sotto la nuova presidenza Villa, fu senz'altro simbolica del mutato clima tra le varie componenti dell'assemblea⁴³.

Nondimeno, i fatti di Monza evidenziarono, nella loro drammaticità, l'esigenza di stabilizzare e di una riforma non solo o non tanto delle procedure parlamentari quanto dell'intero assetto sociale ed economico. È paradigmatico, in questo senso, che alla condanna pubblica del gesto di Gaetano Bresci non seguirono né la proclamazione dello stato di assedio né sommarie incarcerazioni. Al contrario, furono molte e trasversali le attestazioni di cordoglio e le manifestazioni di sentimento patriottico, condivise anche dagli esponenti dell'estrema sinistra. Il tempo per l'inclusione delle masse non si poteva più posporre e ne era consapevole anche il nuovo Sovrano Vittorio Emanuele III che, a differenza dei suoi predecessori, lasciò ai leader parlamentari, Zanardelli e Giolitti *in primis*, ampio spazio di manovra. All'alba del XX secolo il parlamentarismo sembrava aver di fronte un'epoca aurea.

⁴¹ U. LEVRA, *Il parlamento nella crisi di fine secolo*, cit., pp. 193-194.

⁴² Dopo gli episodi del 3 aprile, i lavori della Camera furono dapprima aggiornati al 16 maggio mentre, in un secondo momento, la sessione fu prima prorogata e poi chiusa (17 maggio).

⁴³ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p. 259.

4. Analizzando questa vicenda con un’ottica prettamente parlamentare, è possibile formulare almeno tre rilievi conclusivi.

Il primo elemento che emerge con una certa evidenza è l’inadeguatezza del regolamento della Camera a rapportarsi con le nuove strategie di opposizione politica, le quali lasciavano presagire un mutamento dei paradigmi di coordinamento degli schieramenti parlamentari. In questo senso, va ricordato quanto affermato da Luigi Lacché: «Legittimo o meno, manifesto o occulto, proprio o improprio, che inneschi o meno un processo di accelerazione delle riforme regolamentari, l’ostruzionismo appare nell’esperienza italiana di fine secolo anche un possibile segnale di trasformazione del modo stesso di concepire il lavoro parlamentare: è, se si vuole, anche un indizio di un rafforzato spirito di organizzazione e forse della definitiva crisi dell’atomismo parlamentare»⁴⁴. D’altra parte, non è un caso che il Regolamento del 1900 (c.d. regolamento Villa) attribuisse alla Presidenza ampi poteri in su questo versante – esclusione del deputato dall’aula ovvero l’interdizione a partecipare ai lavori per un periodo dai 2 agli 8 giorni – intervenendo pure sulle modalità di votazione che escludevano, in alcuni casi, la possibilità di richiedere la verifica del numero legale⁴⁵.

Il secondo elemento che va sottolineato è il basso livello di legittimità delle regole parlamentari come insieme di istituti a garanzia di tutte le componenti della Camera e come tali modificabili solo con un ampio consenso politico. In questo senso, l’azione riformatrice intrapresa dalla maggioranza costituisce senz’altro un indicatore del *vulnus* di legittimità che si riverberò sulla stessa cornice normativa regolamentare, forse anche a causa delle crescenti frizioni che si stavano sviluppando tra le forze parlamentari di storica tradizione e le emergenti forze politiche (per le quali l’assemblea parlamentare costituiva l’unica sede di ambito istituzionale alla quale potevano accedere e dalla quale potevano influenzare i processi decisionali di vertice dell’ordinamento).

L’ultimo elemento degno di nota è la rilevanza dell’istituto della proroga della sessione parlamentare come strumento anti-ostruzionistico a disposizione del Governo. Tale istituto, infatti, analogamente alla chiusura della sessione e allo scioglimento dell’assemblea, si rivelò anche in quest’occasione una risorsa per mettere sotto scacco i parlamentari nella speranza di spezzare l’unità di intenti delle forze di opposizione⁴⁶.

⁴⁴ L. LACCHÈ, *La lotta per il regolamento*, cit., p. 40.

⁴⁵ Ad ogni modo, l’inadeguatezza dei regolamenti rispetto alle strategie ostruzionistiche ha rappresentato un elemento ricorsivo della storia parlamentare italiana, statutaria e repubblicana (si pensi alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, ma anche alle recenti vicende legate all’approvazione del progetto di revisione costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”). Per quanto riguarda gli anni Ottanta, si consenta un rimando alle preziose testimonianze raccolte in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant’anni*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 33 ss. Di recente v. I. PERARDI, *Le pratiche ostruzionistiche nel Parlamento maggioritario*, in A. Barbera, T.F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 419-447, ma anche S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale. Riflessioni a margine della “seduta-fiume” dell’11 febbraio 2015*, in «Forum Quaderni costituzionali», 27 febbraio 2015, p. 3; G. LASORELLA, *L’uso dei tempi e delle procedure alla Camera durante il primo passaggio in assemblea della revisione costituzionale*, in N. Lupo, G. Piccirilli (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 249 ss.

⁴⁶ S. MERLINI, *Il Governo parlamentare in Italia. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 42.

La Crisi di fine secolo ci mostra, come un affresco, l'ambiguità del rapporto tra Governo e Parlamento, una costante della storia costituzionale statutaria. Un rapporto che durante il XIX e i primi decenni del XX non riuscì a stabilizzarsi secondo una logica univoca; al contrario, l'articolazione del rapporto di fiducia tra i due organi, l'esercizio delle prerogative regie da parte del governo e la definizione dei ruoli tra i due organi costituzionali (in termini funzionali ed organizzativi, per citare la nota vicenda dell'istituzionalizzazione della figura del presidente del Consiglio dei ministri), dipesero sempre dalle stagioni e dagli uomini politici che si avvicendarono alla guida del Paese.

RAZIONALIZZAZIONE DEL POTERE E ASSEMBLEA COSTITUENTE. L'ESPERIENZA ITALIANA

Federica Montanaro

SOMMARIO: 1. Obiettivi della ricerca e struttura del lavoro. 2. Il parlamentarismo razionalizzato. 3. Lo spettro di Weimar. 4. L'ordinamento anglosassone. 5. La questione della Costituente. 6. La forma di governo in Costituente: la II Sottocommissione. 7. Conclusioni.

1. Nell'avvicinarsi alla questione della razionalizzazione del potere, e in specie a come queste istanze siano state tradotte nella Costituzione repubblicana, con quali successi e con quali limiti, può rivelarsi prezioso un approccio non tanto extra-giuridico quanto piuttosto meta-giuridico, sebbene esso possa a prima vista apparire eccessivamente discorsivo.

Assumendo come assioma quanto espresso nel primo articolo della Costituzione italiana¹, dunque il principio democratico secondo il quale la democrazia è caratterizzata dalla centralità della sovranità popolare, che è da esercitare “nelle forme e nei limiti della Costituzione”, rimane invero da indagare lo snodo concettuale che permette di raccordare il potere legislativo, detenuto da un'assemblea rappresentativa del corpo elettorale, e il potere esecutivo, nonché i rapporti che necessariamente intercorrono tra i due.

La sfida che i Padri Costituenti si trovarono ad affrontare fu il ripristino del circuito democratico, tenendo conto della lezione impartita da quanto accaduto nei decenni precedenti e cercando di recepire, adattandolo alla situazione contingente dell'Italia di allora, le modificazioni a cui il principio del parlamentarismo era andato incontro. Difatti i limiti del parlamentarismo classico, che le vicende della prima metà del secolo avevano messo in luce, avevano portato a formulare una possibilità di “razionalizzazione” del parlamentarismo, intendendo con ciò un tentativo di ricondurre le dinamiche intercorrenti tra i vertici istituzionali nell'alveo del diritto, riducendo lo spazio di discrezionalità degli attori politici e perseguendo scopi di stabilità e maggiore governabilità.

Nello specifico si è cercato di indagare come tali istanze siano state concretizzate nel dettato costituzionale, ossia in che modo i costituenti l'abbiano trasfuso nel testo, tenendo altresì conto di quale influenza abbiano avuto da un lato le esperienze straniere, dall'altro le differenti “anime” politiche che formarono la Costituente.

¹ Così Cost., art. 1: “L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Per quanto concerne le esperienze straniere, si è privilegiata l'analisi dell'influenza esercitata da una parte dalla Repubblica di Weimar e dall'altra dagli ordinamenti di *common law*. Questo perché entrambe, seppure in modo differente, hanno influenzato in modo decisivo il pensiero e l'attività dei Padri Costituenti, mostrando la prima i limiti di una risposta puramente giuridica alle esigenze della società e le conseguenze di un Esecutivo troppo debole, i secondi un sistema in cui il rapporto tra i vertici dell'ordinamento si basa su meccanismi maggiormente elastici, per quanto in parte irrigiditi dalla prassi istituzionale.

L'incontro di tutti questi fattori è incarnato negli articoli trattanti il rapporto fiduciario e la responsabilità politica dei membri dell'Esecutivo, che sono stati al centro di numerosi dibattiti nel corso del tempo, a testimonianza della rilevanza che tale snodo riveste nella nostra forma di governo. Indagarne l'origine potrebbe dunque fornire almeno alcune indicazioni di massima circa le possibili vie per attuare quanto già i Padri Costituenti avevano cercato di realizzare, ovvero sia un sistema capace di bilanciare le istanze di governabilità con le debite garanzie democratiche.

2. Il principio del parlamentarismo subisce un'evoluzione, per quanto riguarda il modo in cui esso viene enunciato nelle diverse Costituzioni, con il periodo costituente seguito al secondo conflitto mondiale. Innanzitutto esso viene affermato esplicitamente; in secondo luogo sono maggiormente precise e circostanziate le previsioni che lo riguardano: dove prima ci si limitava genericamente a stabilire il principio della responsabilità ministeriale collettiva, viene ora delineato uno sviluppo del principio, con una prevalenza del potere legislativo sull'esecutivo, una forma di governo senza un effettivo capo di Stato e, soprattutto, il tentativo di costituzionalizzarne la procedura.

Esempio lampante di tale tentativo intrapreso è la Germania, dove il parlamentarismo funziona mediante un meccanismo più complicato e articolato rispetto a quello classico sul modello inglese: tale differenza si esplica però nel senso politico dello stesso.

Riprendendo le parole di Mirkin-Geutzevich, che dedicò molte pagine a questo fenomeno:

Il senso politico del parlamentarismo contemporaneo non consiste nel fatto che il ministero deve avere la fiducia della maggioranza del parlamento, ma nel fatto che spetti alla maggioranza comporre il Gabinetto. [...] Di fatto, per i grandi partiti organizzati, la lotta elettorale finisce per diventare una lotta per il potere. Il partito vuole ottenere la maggioranza per prendere il potere, per costruire il proprio Gabinetto. La responsabilità dei Ministri nelle condizioni politiche attuali altro non è che il mezzo per ottenere il potere al fine di dare esecuzione al programma proclamato dal partito².

Tale processo nel parlamentarismo classico rimane un processo puramente politico; in alcune delle nuove costituzioni, al contrario, esso diventa un problema giuridico, essendo giuridicamente razionalizzato dal testo costituzionale. In

² Così B. MIRKINE-GEUTZEVICH, *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Pensa Editore, Lecce, 2009, p. 22 ss.

questo senso si può parlare del fenomeno come di un perfezionamento razionalistico del parlamentarismo classico³.

Tale tendenza, invero ad oggi molto sentita, si esplica attraverso il generale tentativo di far rientrare l'intero della vita politica entro la cornice del diritto, in specie agendo su nuove procedure atte a regolare il voto di fiducia, vero snodo del rapporto intercorrente tra Assemblea legislativa ed esecutivo.

Sempre riagganciandosi al caso concreto della Repubblica federale tedesca, i meccanismi di razionalizzazione del potere sono vari: il primo e il più ricco di eco è la mozione di sfiducia costruttiva (art. 67 GG), in base al quale il *Bundestag* può sfiduciare il Cancelliere in carica solo se è in grado di eleggerne contestualmente un altro a maggioranza assoluta.

Il secondo fattore di razionalizzazione è rappresentato dalla questione di fiducia, il terzo è il ricorso allo stato di emergenza legislativa, che si verifica nei casi in cui il *Bundestag* respinga un disegno di legge dichiarato urgente dal Governo o oggetto della questione di fiducia. È un'ipotesi mai verificatasi, probabilmente anche per l'uso relativamente modesto che è stato fatto della questione di fiducia⁴.

L'ultimo fattore, infine, è lo scioglimento del *Bundestag* da parte del Presidente federale.

Questi fattori, elencati sopra con riguardo a un caso specifico, sono i più comuni meccanismi di razionalizzazione introdotti nei vari paesi (con l'eccezione dei paesi anglosassoni, in cui è come già sottolineato imperante il parlamentarismo classico) e hanno come minimo comune denominatore il cardine rappresentato dal rapporto fiduciario, inteso come raccordo imprescindibile tra i vari organi di un ordinamento.

È da notare comunque che tale discorso si sviluppa in un contesto assai difficoltoso da gestire, collocandosi nel punto di incontro tra questioni giuridiche e politiche e sulla reciproca influenza che esse possono esercitare: anche la seconda tendenza del parlamentarismo contemporaneo, ovvero il rafforzamento del governo e in particolare del Primo Ministro, è strettamente legata al sistema elettorale vigente e al sistema dei partiti.

Sulla base in particolare di questo fattore, è stata in passato elaborata una distinzione⁵ tra forme di governo a bipartitismo rigido, a multipartitismo tempe-

³ Interessante la tesi sostenuta da B. MIRKINE-GEUTZEVICH, *Le costituzioni europee*, Edizioni di Comunità, Milano, 1954, p. 63 e 64: l'autore, che a sua volta si rifà all'analisi compiuta da C. Seignobos sulla genesi e l'evoluzione del parlamentarismo in Inghilterra, giunge ad affermare la non "classicità" del parlamentarismo inglese, assai prossimo in realtà nei meccanismi che lo regolano al funzionamento di un sistema parlamentare razionalizzato. La differenza è secondo l'autore il fatto che nel secondo viene messo per iscritto quanto lì avviene per via di prassi: dunque un invito a un minore dogmatismo, essendo il sistema parlamentare definibile come "il potere politico della maggioranza. È il principio della volontà della maggioranza che obbliga il gabinetto ad essere responsabile, vale a dire a dimettersi quando la maggioranza lo vuole". Non vi è differenza, sul piano dei principi, tra parlamentarismo inglese e la tecnica razionalizzata del parlamentarismo francese.

⁴ Nella Repubblica federale tedesca essa venne posta nel 1972 da Brandt, nel febbraio del 1982 da Schmidt, nel dicembre 1982 da Kohl, nel 2001 e nel 2005 da Schroder. Nel caso di Schmidt e nel 2001 di Schroder essa venne posta in accordo con la sua principale funzione di strumento per ricompattare la maggioranza, mentre negli altri casi con la finalità, ottenuto il voto negativo del *Bundestag*, di legittimare il Cancelliere a richiederne lo scioglimento.

⁵ Cfr. L. ELIA, *Governo (forma di)*, in «Enciclopedia del diritto», XIX, Milano, 1970, p. 645 ss.

rato (Germania, Belgio), a multipartitismo estremo (Quarta Repubblica francese, Italia). Ad oggi si preferisce⁶ classificare le forme di governo in maggioritarie e non maggioritarie, a seconda del carattere bipolare o multipolare del sistema dei partiti. Ne consegue direttamente che a un processo di formazione del governo e a differenti dinamiche in sede prettamente politica dovranno opportunamente essere posti in risposta diversi meccanismi, e dunque (avendo come obiettivo stabilità e governabilità, o più in grande il perdurare del rapporto tra i due poteri) diversi meccanismi di razionalizzazione.

I tentativi di elaborare forme di governo parlamentare bilanciate da correttivi ha incontrato numerosi ostacoli, non ultima la resistenza avanzata da chi riteneva qualsivoglia strumento giuridico non in grado di adattarsi alla flessibilità e alla multidimensionalità del gioco politico, con l'effetto di andare a costruire una sovrastruttura astratta disconosciuta dalla prassi.

Una visione più neutrale tuttavia porta a riconoscere che, sebbene sia innegabile l'irriducibilità della vita sociale e politica alla sola costituzione in senso formale, è in un'interpretazione maggiormente estensiva della stessa che ha proceduto e procede lo sviluppo del costituzionalismo.

Il problema dunque non sono gli strumenti di razionalizzazione in sé stessi quanto piuttosto l'eccessiva dogmaticità che li ha caratterizzati, restando così essi al di fuori dei processi politici o, come nel caso della Germania di Bonn, limitati a situazioni di emergenza: viene a mancare il collegamento tra disciplina giuridica costituzionale e attività politica, che deve essere costante nello svolgimento della seconda e non limitato alle situazioni patologiche che si possono venire a creare.

Una disamina delle esperienze costituzionali intraprese nel secondo dopoguerra permette di esporre con maggiore efficacia i diversi meccanismi allora adottati, mettendo inoltre in luce come a diversi sistemi politici siano generalmente stati elaborati in risposta diversi strumenti giuridici, con differenti fortune nei rispettivi casi.

Mirkin-Guetzevich fu forse il maggiore sostenitore e promotore della razionalizzazione del potere come sopra descritta. La sua frase "l'Uomo è il fine della democrazia; il suo percorso storico è la razionalizzazione dello Stato e del potere"⁷ è esplicativa della sua convinzione per cui sussista una identificazione tra principi di razionalizzazione, democrazia e stato di diritto.

Nel motivare questa presa di posizione lo studioso russo afferma che "l'ideale dello Stato di diritto è il massimo della razionalizzazione"⁸, posto il fatto che è proprio il ricondurre al diritto gli altri aspetti della vita dello Stato che rendono quest'ultimo più o meno vicino all'ideale dello Stato di diritto. Un secondo elemento che egli lega strettamente alla razionalizzazione del potere è il principio

⁶ Cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli Editore, V edizione, Torino, 2013, p. 145 ss. L'autore indica come preferibile tale prospettiva in quanto il sistema dei partiti, in seguito alla accresciuta degli stessi nei paesi democratici, incide in modo importante sulla forma di governo, andando a determinare se vi sia possibilità o meno, per il corpo elettorale, di indicare una formula di governo (accezione data da Mortati alla locuzione "regime maggioritario"; per approfondire v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX edizione, I e II, Padova, 1975, p. 407 ss.).

⁷ Così B. MIRKINE-GUETZEVICH, *Le comparazioni teoriche*, cit, p. 49.

⁸ *Ibidem*.

dell'unitarietà del diritto pubblico, inteso quindi come sistema monista che permetta, in definitiva, l'identità tra potere e diritto e la somiglianza tra il popolo e il diritto: proprio in questa visione umanistica risiede quindi la chiave di volta del pensiero dello studioso, il quale ritiene che, venendo meno tali presupposti, sia violato il principio dello Stato di diritto e conseguentemente venga meno la garanzia dei diritti individuali⁹.

Se si ripercorre la letteratura non solo giuridica ma anche e soprattutto politologica sviluppatasi nei secoli la giustificazione del potere pubblico è un tema ricorrente; il problema, per come è impostato dalla maggior parte degli studiosi che se ne sono occupati, può riassumersi nell'interrogativo circa la base sulla quale il potere pubblico (percepito ora e ancora di più nei secoli passati) è legittimato a far valere la sua autorità. Questa domanda può essere posta ponendo specificatamente l'accento sull'origine del potere politico.

Il quadro di riferimento generale è l'Europa continentale del secondo dopoguerra: è risaputo che a ciò corrisponde, sul piano del diritto pubblico, l'avvento di una principale forma di governo, all'interno dello stato di diritto costituzionale: quella parlamentare.

In particolare si cercò, in risposta ai limiti dei precedenti testi costituzionali, messi in evidenza in modo esemplare dall'esperienza di Weimar e dall'avvento dei fascismi, di elaborare una forma di parlamentarismo in cui però agissero molteplici strumenti di "razionalizzazione", vale a dire meccanismi volti a rendere la forma di governo più efficiente e meno suscettibile a crisi di governo, con tutti i possibili rischi cui si espone un ordinamento dove non si realizzi un'armonia tra i diversi poteri, con conseguenti sbilanciamenti e squilibri a favore di uno di essi, con ricadute anche gravi sulla governabilità e, in ultima analisi, sulla sovranità stessa.

Non è un tema esauribile nell'ambito del puro diritto, rivestendo un'influenza fondamentale non solo il sistema elettorale ma la configurazione stessa del sistema partitico all'interno del dato ordinamento; tuttavia il perno su cui si basa la forma di governo parlamentare vede la titolarità del potere esecutivo come, usando le parole di Leopoldo Elia, "un'emanazione permanente, mediante il rapporto fiduciario, del o dei colleghi titolari del potere legislativo". La fiducia è quindi il nucleo del rapporto tra i due poteri e con ciò anche della forma di governo parlamentare¹⁰. Tale tema inoltre richiede anche un'analisi se non storica, quanto meno maggiormente attenta agli elementi extra-giuridici, anche nell'indagare le vicende e il confronto che ha portato in sede costituente al delinarsi dello stesso come ora lo conosciamo.

Un secondo concetto da non dimenticare è quello di responsabilità politica, intendendo con essa la capacità di rispondere politicamente delle proprie azioni. Essa ha la caratteristica, come spiegato magistralmente da Rescigno¹¹, di essere una convenzione costituzionale che può andare incontro a sanzione solo in momenti ben precisi e giuridicamente disciplinati (ad esempio attraverso inter-

⁹ *Ibidem*, p. 77.

¹⁰ Cfr. A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, Editori Laterza, Bari, 2009.

¹¹ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. Cost.)*, in «Enciclopedia del diritto», Giuffrè Editore, Varese, 1988, p. 1341 ss.

rogazioni oppure attraverso gli istituti fiduciari). Essa delinea un rapporto per cui chi è responsabile ha la facoltà di dirigere e decidere anche per il soggetto verso cui risponde: è un ragionamento dal filo logico apparentemente paradossale, ma in realtà analogo a quanto si verifica a proposito della sovranità del popolo.

Così intesa la responsabilità viene a essere un elemento fondamentale perché sussista un effettivo regime democratico, ed è la faccia complementare del concetto di potere politico, una *conditio sine qua non* di quest'ultimo.

Come accennato in precedenza, la responsabilità politica si fonda principalmente sull'istituto della fiducia parlamentare: la verifica della fiducia altro non è che da un lato la riconferma del potere e della connessa responsabilità o viceversa, in caso di mancanza di consenso, l'assumersi la propria responsabilità consegnando, tramite le dimissioni, una situazione impregiudicata a chi viene chiamato a succedere.

Proprio per il ruolo centrale che riveste il rapporto di fiducia all'interno del corrente assetto costituzionale si è ritenuto di importanza rilevante una ricostruzione almeno parziale del percorso intrapreso dai Padri Costituenti, del come essi abbiano scelto di configurare l'architettura costituzionale della Repubblica in modo che fossero garantiti in massimo grado sia l'esplicazione del circuito democratico sia, esigenza non secondaria, l'effettiva governabilità, contemperando quindi esigenze non di rado contrapposte, in particolare indagando i meccanismi con cui hanno cercato di contemperare le stesse, tra cui il rapporto di fiducia riveste un ruolo da protagonista.

A tal proposito è necessario innanzitutto procedere a una breve panoramica delle principali esperienze cui i Padri Costituenti volsero lo sguardo nell'elaborare la forma di governo, in quanto la suggestione proveniente da esperienze straniere ebbe una parte rilevante nel dibattito in Commissione e in Assemblea.

3. La costituzione elaborata in Germania all'indomani della prima Guerra Mondiale, sia per l'importanza della nazione sia per la chiara fama degli intellettuali che vi contribuirono, tra cui Max Weber, fu senza dubbio la più studiata e analizzata del periodo. Uno degli aspetti della stessa che suscitò maggiore interesse e, di converso, maggiori critiche e osservazioni fu appunto la c.d. "razionalizzazione del potere" che in essa venne tentata: a tal proposito viene dalla dottrina la voce autorevole di Donato Donati, che a tal proposito osserva come "neanche disciplinare con norme espresse la forma di governo parlamentare può evitare quegli inconvenienti che, tuttavia, piuttosto che alla forma di governo in sé, sembrano doversi attribuire ad altra causa, particolarmente al progressivo frazionamento e moltiplicarsi dei partiti nella vita sociale degli stati"¹². Tale osservazione è emblematica, anche per la sua capacità di evidenziare l'insufficienza di una risposta puramente giuridica a una problematica che al contrario avrebbe richiesto per sua stessa natura una risposta su molteplici piani.

Sono questi motivi di critica presenti in sede di Assemblea Costituente, portati avanti soprattutto dai liberali e da alcuni cattolici, tra cui spicca la figura di Egidio Tosato.

¹² Così D. DONATI, *Corso di costituzioni straniere – La Costituzione dell'Impero Germanico*, CEDAM, Padova, 1930, p. 74-75, nel quale viene indicato nel multipartitismo presente nella Germania del tempo il fattore principe delle disfunzioni che portarono poi alla caduta della Repubblica di Weimar.

L'analisi dell'esperienza di Weimar venne condotta e approfondita maggiormente negli anni della Costituente, piuttosto che negli anni che la videro attiva: nel dopoguerra si assistette a valutazioni meno legate al dato meramente formale, più tese a valorizzare la valutazione complessiva dei fatti, con una ripresa di tale esperienza anche in sede politica.

Degno di particolare menzione è il commento di Mortati, sia per il suo valore intrinseco sia per il ruolo dello studioso, uno dei giuristi della Costituente più attivi, al punto che si occupò di molteplici aspetti del dettato costituzionale, senza limitarsi a un solo ambito¹³.

La sua analisi, particolarmente articolata, prende le mosse dalla constatazione del contesto di disomogeneità politica in cui essa vide la luce, con necessarie implicazioni e ricadute sull'opera dei costituenti. In particolare secondo il suo pensiero due sono i punti che determinarono la caduta di Weimar: con riguardo alla parte organizzativa, la coesistenza di diverse concezioni di democrazia, con conseguenti contraddizioni anche di notevole peso, come ad esempio quella tra capo politico e presidente¹⁴.

In definitiva quindi la commistione, non fusi, problema che è presente anche nella parte "dichiarativa", dove la risultante struttura economica e sociale vedeva le diverse tendenze giustapposte; la critica dello studioso si spinge a toccare aspetti sociologici, con ciò sostenendo che essa rappresentò una democrazia puramente di facciata, posto che nessun gruppo sociale si riconobbe nei valori da essa espressi. Si trattò cioè di una debolezza imputabile "all'assenza di una democratizzazione sostanziale dei corpi intermedi, di una effettiva utilizzazione di questi e di una loro coordinazione, oltretutto nei rapporti reciproci, in quelli con lo Stato"¹⁵.

Un altro fattore che concorse alla crisi e all'ascesa del nazionalsocialismo, avvertito questo più confusamente dagli studiosi contemporanei e immediatamente successivi, fu – paradossalmente – la debolezza dell'esecutivo, esposto, così come era prescritto dall'art. 54, ai continui cambiamenti di maggioranza e alla *vis destruens* dei partiti di estrema destra e di estrema sinistra¹⁶.

Con ogni probabilità non sarebbe stato sufficiente agire sulla definizione del rapporto fiduciario tra i vari organi della Repubblica, visto che furono ben altri fattori (la crisi economica e le problematiche sociali) a contribuire all'ascesa al potere di Hitler e all'affermazione del regime totalitario nazista; nondimeno,

¹³ Cfr. U. DE SIERVO, *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, tomo I, p. 108-116.

¹⁴ V.C. Mortati (a cura di), *La costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946; C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, vol. IV, Giuffrè editore, Milano, 1972, p. 293 ss.

¹⁵ Così C. MORTATI, *ibidem*, vol. IV, Giuffrè editore, Milano, 1972, p. 345.

¹⁶ Cfr. E. FRAENKEL, *Riforma della costituzione e socialdemocrazia*, in «MicroMega», 1990, n. 4, pp. 70-74. Lo studioso fu uno dei pochi a rendersi conto di quanto deleterio fosse il cortocircuito venuto a crearsi tra i due organi, al punto che la delegittimazione dell'esecutivo portò nel giro di poco tempo a quella del legislativo, con il conseguente venir meno di ogni autorevolezza del sistema. Per tentare di arginare tale problematica, egli propose di mettere mano alla disciplina costituzionale agendo sull'art. 54: purtroppo la sua proposta, animata da *vis* costruttiva, si perse negli eventi conclusi che portarono alla dissoluzione della Repubblica.

quanto avvenne esercitò un'influenza decisiva nell'evoluzione del pensiero giuridico successivo, al punto che si può parlare della "lezione di Weimar"¹⁷.

4. L'ordinamento di Weimar non fu l'unico preso in considerazione dai costituenti, che al contrario abbracciarono nella loro analisi molteplici esperienze. Per quanto riguarda l'assetto della forma di governo, e in ispecie l'analisi del potere esecutivo e dei rapporti che esso viene a intrecciare con gli altri organi, degna di sia pur breve menzione è la relazione presentata da La Rocca in sede di II Sottocommissione che, nella seduta del 5 settembre 1946, parla dell'importanza dell'esperienza inglese quale culla del parlamentarismo.

Secondo il Nostro i caratteri costituzionali dell'ordinamento britannico, così come si sono fissati nella seconda metà del secolo scorso in seguito allo sviluppo del Welfare State, rivelano un sistema in cui si è realizzata una compenetrazione tra aspetti e istituti di origini risalenti nel tempo ed elementi di novità.

Uno dei caratteri fondamentali è la coincidenza tra Primo ministro e capo del partito di maggioranza: il circuito democratico dunque si esprime nella cooperazione tra il Parlamento e l'Esecutivo. Un sistema quindi dove la forma di governo parlamentare "si risolve pressoché esaustivamente nel rapporto di diretta compenetrazione che, pur nella netta distinzione delle rispettive funzioni, sussiste tra legislativo ed esecutivo: un rapporto che è regolato da un complesso di norme non scritte, ma non per questo meno codificate attraverso la reiterazione di ben precise prassi istituzionali e l'applicazione di regole che nascono da intese politiche"¹⁸.

Secondo La Rocca il sistema inglese è una particolarità non replicabile perché frutto di un processo storico che ha attraversato diversi secoli, con condizioni parlamentari che hanno condotto a un Esecutivo forte, dotato del potere di scioglimento; condizione non avveratasi in Francia, dove si assiste piuttosto a un governo di Assemblea¹⁹.

Il sistema inglese, nell'analisi di Mirkin-Geutzevich, non presenta in realtà alcuna differenza, sul piano dei principi, rispetto alla tecnica razionalizzata del parlamentarismo francese della IV Repubblica. Nel sostenerlo, lo studioso si appoggia a quanto affermato da G. Vedel negli stessi anni, ovvero che "il sistema costituzionale inglese è allo stesso tempo un sistema di assemblea e un sistema ad esecutivo forte, e tale contraddizione viene risolta e sormontata dalla stretta solidarietà di partito che unisce gabinetto e maggioranza"²⁰. È pur vero, né sarebbe corretto ometterlo, che a tale assetto ha contribuito in maniera decisiva la struttura bipartitica dei partiti inglesi e la profondità con cui essi si articolano nella struttura del paese, con il risultato di una percezione unitaria dell'organizzazione e delle azioni politiche²¹.

¹⁷ V.G. BOGNETTI, *L'esperienza di Weimar. Considerazioni di storia etico-politica formulate da un giurista comparatista*, in ID., *Europa in crisi. Due studi su alcuni aspetti della fine della III Repubblica francese e della Repubblica di Weimar*, Milano, 1991, pp. 117 ss.

¹⁸ Così A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, Bari, 2009, p. 84-85.

¹⁹ V.A.C., *Atti della Commissione per la Costituzione*, 5 settembre 1946, 113-114.

²⁰ Cfr. B. MIRKINE-GEUTZEVICH, *Le costituzioni europee*, cit., p. 65.

²¹ Cfr. M. GALIZIA, *Studio sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffrè editore, Milano, 1972, p. 150 ss. Per approfondire l'argomento v. Bailey, *The British Party System*, London, 1953, come riportato a nota 28.

In conclusione si può affermare che l'ordinamento inglese vede una assoluta preminenza e un deciso dinamismo del rapporto di fiducia, che non solo condiziona, pur nei suoi tratti "elastici", il rapporto tra esecutivo e legislativo, ma va addirittura a investire l'intera comunità: "è un flusso continuo, che dal popolo sale verso gli organi di direzione politica ed, all'inverso, da questi si riflette sull'intera comunità; ed è sulla persistenza di tali contatti che il Governo ha il proprio fondamento"²².

5. Nell'accostarci alla problematica esposta, non è opportuno prescindere dalla storia e dalla complessità del concetto di Costituente, ripercorrendo, sia pur brevemente e limitandosi ai momenti maggiormente significativi, il percorso che negli ultimi due secoli ha visto l'evolversi di tale questione.

In effetti, la questione costituente intesa in senso ampio non si esaurisce a un'assemblea, legittimata su base elettiva, con il compito di redigere una carta fondamentale per la configurazione dei poteri e della struttura di uno Stato. Allargando l'orizzonte dei modelli presi come riferimento si può notare come, oltre ai due classici rappresentati dalle costituzioni scaturite dalle due rivoluzioni, americana e francese, la realtà sia oltremodo più complessa e variegata, al punto che appare maggiormente corrispondente parlare di "processo costituente", soprattutto alla luce dell'archetipo rappresentato dall'esperienza inglese.

La questione della costituente attraversò l'intero diciannovesimo secolo, periodo in cui era ancora imperante la visione del costituzionalismo nell'ottica di una limitazione del potere esecutivo in ragione di una più ampia garanzia verso chi era ad esso sottoposto. Durante quel secolo, che vide inoltre l'intrecciarsi di diverse istanze tra loro differenti, benché strettamente interconnesse, nelle vicende del Risorgimento, il tema della costituente rimase una costante nel pensiero e nelle aspirazioni di molti dei suoi protagonisti, ma a ciò non corrispose un'effettiva rifondazione degli assetti esistenti²³, nella convinzione che l'adeguamento del sistema politico non richiedesse un processo costituente, tenendo anche conto dei rischi insiti in uno sconvolgimento degli assetti vigenti di tale portata.

Proprio per questo non si assistette, se non fino alla conclusione della Seconda Guerra Mondiale, con tutte le conseguenze date dal fascismo e dal suo crollo, a un effettivo processo costituente; né si può affermare che il regime avesse effettivamente portato avanti un progetto con una parte *costruens* di tale portata, rimanendo le sue basi un insieme di leggi e di decisioni che avevano nella persona di Mussolini l'unico effettivo punto di unificazione. Paradossalmente fu il potere in negativo che esso esercitò, scardinando l'equilibrio costituzionale dello stato liberale, a permettere all'Assemblea Costituente del 1946-47²⁴ un maggiore raggio d'azione e una capacità di confronto con altri modelli e con il passato più ampia.

²² *Ibidem*, p. 154.

²³ A tal proposito si esprime eloquentemente Bonghi, intellettuale moderato. Così: "Noi siamo fermamente persuasi che non v'ha cinquanta italiani, i quali, intendendo davvero ciò che una Costituente voglia dire, di quanti mali sarebbe feconda e di quanto disordine, desiderino provare a mettere lo Stato sossopra, per rifarlo meglio. [...] La Costituente è una parola mite per dire rivoluzione. Si immaginano che quella sia la forma legale di questa, come se forma legale potesse esistere".

²⁴ Cfr P. POMBENI, *La costituente. Un problema storico-politico*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 39-41.

L'assemblea costituente, le cui elezioni furono a suffragio universale con un meccanismo elettorale proporzionale a liste concorrenti, vide eletti 556 costituenti e fu costituita da tre anime principali: cattolica, comunista e liberale. Ne fu eletto Presidente Giuseppe Saragat e, in seguito alle dimissioni di quest'ultimo, Umberto Terracini.

Il 15 luglio 1946 l'Assemblea decise l'istituzione di una Commissione speciale incaricata di elaborare e proporre il progetto di Costituzione da discutere in aula. Tale commissione, in seguito conosciuta come la Commissione dei 75, elesse come proprio presidente Meuccio Ruini e si divise a propria volta in tre sottocommissioni, ognuna delle quali corrispondente a una delle sezioni previste nella nuova carta costituzionale. In accordo con tale assetto, la prima sottocommissione doveva occuparsi dei diritti e doveri dei cittadini; la seconda, presieduta da Umberto Terracini, dell'organizzazione costituzionale dello Stato; la terza dei rapporti economici e sociali.

Un comitato di redazione (Comitato dei 18) formato dall'Ufficio di presidenza della Commissione dei 75, allargato ai rappresentanti di tutti i gruppi politici, fu incaricato di coordinare i lavori delle tre sottocommissioni, assicurando l'armonia generale del testo. La discussione generale in aula sul progetto di Costituzione occupò tutto il 1947, e in tale sede si procedette ad alcuni mutamenti di entità non trascurabile, tra cui quelli relativi alle funzioni e ai criteri di elezione del Senato.

La nuova carta costituzionale venne approvata con votazione a scrutinio segreto e promulgata dal Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola. Entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

Tra i temi affrontati dai Padri Costituenti, di particolare difficoltà si prospettava la costruzione di una forma di governo, per le circostanze di cui necessariamente i costituenti dovevano tenere in considerazione: una società ormai di massa, assai diversa nell'organizzazione e nelle esigenze da quella dello stato liberale pre-fascista, cui corrispondeva con una diversa articolazione della rappresentanza, non più esprimibile attraverso gli istituti ideati nell'ottocento. Inoltre tali problemi erano aggravati dalla già accennata compresenza, all'interno dell'assemblea, di anime eterogenee.

Questo contesto, comune ad altre esperienze dell'Europa continentale (su tutti Francia e Germania), vide l'emergere di un disegno basato sui partiti democratici e sul pluralismo; anche se ciò avvenne in misura minore in Germania, dove lo spettro di Weimar e del nazionalsocialismo portò a porre come base le istituzioni e l'autorità dei governi.

6. Focalizzando l'attenzione sulla forma di governo, appare lampante come, se si escludono le voci solitarie del Partito d'Azione²⁵ e del PCI²⁶ che si posero in un

²⁵ Il Partito d'Azione, nel sostenere la forma di governo presidenziale, muove dall'analisi della degenerazione del parlamentarismo come una delle principali cause della crisi del sistema parlamentare e del riuscito avvento del fascismo. La sua proposta è quindi basata su una forma di governo presidenziale di stampo americano, con un sistema di *checks and balances* affidato ai contrappesi delle autonomie territoriali e della funzione di controllo esercitata dalla Corte Costituzionale. V. il programma del Partito d'Azione per la Costituente, in *L'Italia libera*, 7 aprile 1946.

Vi sono comunque voci in parte discordi, a favore non del presidenziale puro ma di un rafforzamento del ruolo del Governo mantenendosi all'interno di un regime parlamentare: v. M. BONESCHI, *Dalla liberalizzazione alla libertà. (Idee per una costituzione)*, Modena, Guanda, 1946, p. 79 ss.

²⁶ La posizione del PCI è a favore di una forma parlamentare pura, in quanto in accordo con la propria ideologia il partito rifiuta sia i meccanismi di stabilizzazione sia il detrimento della centralità del Parlamento, visto come rappresentante della volontà popolare e davanti al popolo responsabile.

certo senso ai due estremi, le posizioni dei vari partiti andassero a costituire un ventaglio di posizioni mediane, espressive in ogni caso di una volontà di ricerca di maggiore stabilità rispetto a quanto garantito dal vecchio ordinamento parlamentare.

È nei lavori della Commissione Forti²⁷ che si sviluppa il primo confronto tra le diverse posizioni, sede tra l'altro dell'elaborazione di alcune delle soluzioni che saranno poi riprese dalla plenaria. In realtà non vi fu in tale sede un dibattito decisivo, essendo la linea di tale assemblea tendente alla cautela e, se pur favorevole a un riequilibrio dei poteri, invero in grado di caldeggiare correttivi basati sulla figura del Capo di Stato.

Il vero fulcro della discussione sulla forma di governo si ebbe nella II Sottocommissione, prendendo le mosse da due relazioni, redatte rispettivamente da Mortati e da Conti. Mortati propose un regime intermedio tra quello direttoriale e quello parlamentare, prevedendo che la fiducia data dalle Camere a un Esecutivo dovesse poi essere garantita per almeno due anni²⁸.

Divisa in tre parti, i punti cardine di tale relazione erano i principi generali della struttura dello Stato, l'organizzazione del potere legislativo e il suo funzionamento; in essa lo studioso mette in luce fin dal principio sia le finalità delle forme di governo sia i presupposti necessari al loro funzionamento. Particolarmente pregnante l'esposizione parallela delle caratteristiche del regime presidenziale e di quello parlamentare, nella quale evidenzia come se il primo realizza "un massimo di separazione dei poteri, atto a garantire l'invasione dell'uno sull'altro"²⁹ il secondo è invece caratterizzato da un'architettura costituzionale volta a realizzare una collaborazione tra i poteri: dunque alla separazione dei poteri si sostituisce la differenziazione delle funzioni fra gli organi, che rimangono però legati da forti obblighi di dipendenza reciproca³⁰.

In accordo con la sua impostazione metodologica Mortati sostiene che il criterio di scelta di una forma di governo debba basarsi sulle esigenze concrete, non ultimi i fattori storico-sociali, e in modo tale da garantire "da una parte, la stabilità e l'unitarietà della direzione politica, dall'altra, la tutela della libertà, la certezza del diritto e il rispetto delle minoranze escluse dal governo"³¹, passando poi ad esaminare, nell'alveo del sistema parlamentare che riconosce essere stato preferito a larga maggioranza, i rapporti che vengono a intercorrere tra i poteri al vertice dello stato all'interno di questa forma di governo.

Nodo centrale e strumento di riequilibrio tra esecutivo e legislativo è il potere di scioglimento, che va inserirsi nell'assetto più generale del rapporto di fiducia: Mortati suggerisce di strutturare lo scioglimento come indicazione della distanza esistente tra i due poteri e, possibilmente, di direttiva per la legislatura successiva, delineando quindi un voto di sfiducia esplicito e motivato³².

²⁷ V.P. POMBENI, *La costituente*, cit., p. 104 ss.

²⁸ V.F. BRUNO, *I giuristi della Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in «Scelte della Costituente e cultura giuridica», tomo II, p. 59 ss.

²⁹ V.AC., Atti della Commissione per la Costituzione. Relazioni e proposte, p. 184.

³⁰ Cfr. Scelte della Costituente e cultura giuridica, p. 75.

³¹ Così AC, Atti della Commissione, p. 189.

³² Per una trattazione maggiormente approfondita del pensiero di Mortati a proposito v. F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO, *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, tomo II, p. 59 ss.

Decisamente più succinta è invece la relazione del repubblicano Conti, che concorre a indirizzare la discussione verso una posizione distante dalle proposte più estreme, così come confermato dall'ordine del giorno Perassi, in cui vengono respinte la forma di governo presidenziale e quella direttoriale, optando invece per una forma parlamentare "da disciplinarsi, tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo"³³.

In ogni caso, soprattutto grazie all'intervento di Tosato, i costituenti si orientano per la posizione intermedia, benché non tutti i meccanismi e i correttivi proposti in questa sede siano stati poi trasfusi nel testo finale³⁴.

Gli sviluppi dei lavori sembrarono dunque indirizzarsi verso una forma di governo parlamentare con meccanismi di stabilizzazione, e in questa direzione fu l'articolato sul Governo frutto di un Comitato di studio³⁵ in cui pur ragionando all'interno di una cornice parlamentare, l'attenzione era focalizzata in massima parte sulla stabilità e sul ruolo del Primo Ministro. In generale si rimane all'interno dei meccanismi classici basati sulla fiducia parlamentare, per quanto sia proposto il correttivo di limitare la mozione di sfiducia alla sola Assemblea Nazionale, riducendo i rischi derivanti da eventuali cambi di maggioranza. La responsabilità della politica generale del Governo è esclusivamente del Primo Ministro.

Il testo del Comitato, se riuscì a mantenersi almeno con riguardo alle linee guida circa la formazione del governo, viene invece profondamente modificato durante la discussione per la parte inerente il rapporto di fiducia, così come il ruolo – in questa sede pesantemente ridimensionato – del presidente del Consiglio; gli strumenti proposti vengono ridimensionati in favore di una maggiore elasticità di derivazione inglese.

La tendenza a preferire una forma istituzionale quanto più possibile fluida fu accentuata in Assemblea, dove l'intervento di Tosato, nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947 dell'Assemblea Costituente, in cui egli ricordò le caratteristiche della forma di governo scelta³⁶, diede inizio a un confronto serrato sul

³³ Così AC, Atti della Commissione per la Costituzione, seduta del 4 settembre 1946, p. 102-103. A tal proposito si ritiene doveroso tenere di conto anche l'opinione di Calamandrei, sostenitore della forma presidenziale in quanto sono a suo parere inutili, contro le ripetute crisi, sia procedure aggravate del voto di sfiducia sia la durata fissa del governo proposta da Mortati. Con un sistema presidenziale si sarebbe riusciti, a suo giudizio, a scongiurare l'instabilità attraverso il superamento della molteplicità dei partiti. Tale posizione, attenta a ricercare una forma di governo capace di garantire la stabilità e quindi di correggere "i pericoli di instabilità di una democrazia alla quale manca la valvola equilibratrice dei due partiti" è espressa in P. CALAMANDREI, *La stabilità del Governo e la pluralità dei partiti*, in «L'Italia libera», 18 settembre 1946.

³⁴ Cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *Forma di governo italiana*, in Scritti in onore di Egidio Tosato, Giuffrè Editore, Milano, 1984, p. 39 ss. In particolare l'intervento di Tosato viene lodato per la consapevolezza che lo studioso dimostra circa le problematiche che si sarebbero presentate successivamente, presentando dei correttivi paralleli a quelli elaborati nella Legge fondamentale di Bonn, specialmente per la parte riguardante la mozione di sfiducia.

³⁵ Tale comitato era composto dai tre relatori designati sul potere esecutivo, La Rocca, Bozzi e Tosato, e da altri costituenti quali Lussu, Mortati, Grieco, Conti, Perassi, Lami Starnuti. V. AA.VV., *La nuova Costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Editrice studium, Roma, 1947, p. 173 ss.

³⁶ Così: "[...] Il progetto, secondo il voto quasi unanime della Commissione dei Settantacinque, accoglie e regola la forma di governo parlamentare. [...] Se ha scelto la forma di governo parlamentare, l'ha scelta quindi come il male minore. Difatti la Commissione, quando ha deciso di in-

testo presentato, e in ispecie sugli strumenti di razionalizzazione quale, sopra tutti, la riserva della sfiducia all'Assemblea Nazionale, che vide però i favorevoli a tale indirizzo in minoranza: mantenuto l'obbligo di motivazione, la versione approvata abbassa il quorum necessario per la presentazione della mozione fino a un decimo³⁷.

Nell'insieme quindi, l'assetto finale per quanto riguarda la forma di governo e i bilanciamenti degli assetti di potere è estremamente fluida, un contesto elastico in cui gli equilibri potessero mutare, con la conseguenza che, se da un lato non si può negare a tale opera di aver avuto un ruolo non secondario nella tenuta iniziale delle istituzioni repubblicane, essa ha nel tempo palesato molteplici punti di debolezza.

7. L'attuale costituzione vede inserite le istanze di razionalizzazione del parlamentarismo con l'articolo 94, che regola il rapporto fiduciario. Rispetto all'introduzione di quest'ultimo nel regime parlamentare italiano, meritevole di essere nuovamente ricordata è la proposta di Mortati, avanzata in costituente, di pervenire "all'impostazione di un limite per la durata normale del Gabinetto che, sulla base dell'approvazione di un programma concreto di governo, abbia ottenuto la fiducia della maggioranza"³⁸.

Tale proposta, come altre, non fu poi tradotta nel testo definitivo dell'articolo, che presenta una formula piuttosto sobria, lasciando un margine d'azione non risibile all'attività giurisprudenziale³⁹.

In ogni caso l'art. 94, per quanto sia fuori di dubbio che non sia in grado di rispondere pienamente all'esigenza di stabilità governativa sottesa all'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, rappresenta soltanto un tassello di un sistema di razionalizzazione del rapporto fiduciario più complesso, in cui è presente la consapevolezza, soprattutto grazie all'intervento e all'opera di Mortati, delle cause più profonde dell'instabilità governativa nelle pregresse forme di parlamentarismo.

Il modello introdotto dai costituenti italiani, se considerato nella sua interezza, si ispira più di altri ad una caratteristica di fondo del coevo governo parla-

formare il governo dello Stato al tipo parlamentare, ha approvato un ordine del giorno dell'onorevole Perassi, secondo il quale si adottava bensì la forma di governo parlamentare, purché tuttavia si trovassero degli accorgimenti tali da poter ovviare almeno ai più gravi inconvenienti che tale forma di governo presenta in Italia. Ora, quali sono gli strumenti, gli accorgimenti, i dispositivi proposti, per ovviare appunto ai più gravi inconvenienti della forma di governo parlamentare? Anzitutto, si è cercato di dare una struttura precisa al Governo. [...] Il progetto, in secondo luogo, ha cercato di regolare i voti di fiducia. A questo proposito si è stabilito che le mozioni di sfiducia non possono essere discusse se non dopo un certo termine dalla loro presentazione; e si è anche stabilito che il voto di sfiducia deve raggiungere una certa maggioranza. Ma queste sono disposizioni di carattere particolare, che non toccano ancora la linea essenziale del progetto. L'elemento nuovo del progetto è quello riguardante l'intervento dell'Assemblea nazionale. [...]"

³⁷ Cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *Forma di governo italiana*, cit., p. 56-58.

³⁸ V.C. MORTATI, *Il potere legislativo*, in «La nuova costituzione italiana», Roma, 1947, p. 154; tale misura avrebbe rappresentato per lo studioso, in principio non contrario a una forma di governo maggiormente improntata alla governabilità quale quella presidenziale, un meccanismo capace di assicurare la stessa all'interno del regime parlamentare, sottraendo ai bruschi cambi di maggioranza la permanenza dell'esecutivo per tale arco di tempo.

³⁹ Cfr. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente e suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950.

mentare britannico non razionalizzato, ossia la flessibilità e conseguentemente l'adattabilità alle situazioni contingenti del quadro politico, che la disciplina "aperta" della relazione fiduciaria e del potere presidenziale di scioglimento permette in maniera assai maggiore di quanto non facesse il rigido parlamentarismo razionalizzato della IV Repubblica francese.

È visibile in essa uno scetticismo verso i meccanismi di razionalizzazione, in parte condiviso dallo stesso Mirkine-Guetzévitch nelle sue ultime opere, che negli anni Cinquanta del secolo scorso osservava: "Le carenze tecniche della Costituzione francese del 1946 sono le stesse della Costituzione della Repubblica italiana, o della Germania dell'Ovest. Ma la crisi della democrazia parlamentare degli anni 1944/1954 è ben più morale e ideologica che tecnica"⁴⁰.

Se quindi da un lato si può affermare che il testo costituzionale abbia comunque dato nel complesso buona prova di sé, consentendo soprattutto nei primi anni della Repubblica e primariamente per quell'elasticità di derivazione inglese che portò a una razionalizzazione se non mancata quantomeno realizzata a metà di reggere ai mutamenti della vita politica, sono emerse negli ultimi anni con sempre maggiore urgenza istanze di razionalizzazione e modifica, per ripristinare quel circuito democratico che sembra essersi spezzato e trovare un'architettura costituzionale che consenta di coniugare la rappresentatività e la stabilità, agendo quindi sul rapporto intercorrente tra i vari poteri.

Tuttavia l'agire per via costituzionale, per quanto richiesto, presenterebbe controindicazioni. Un cambiamento a livello costituzionale, magari irrigidendo i meccanismi di razionalizzazione e circoscrivendo ulteriormente lo spazio riservato alla sfera politico, potrebbe rivelarsi un'arma a doppio taglio: non essendo la situazione italiana caratterizzata da un sistema elettorale, partitico e in definitiva politico stabile qual è ad esempio quello tedesco, una razionalizzazione estrema potrebbe comportare il rischio di non riuscire ad adattarsi alle specificità e ai mutamenti verificatesi. Inoltre, non secondariamente, tale intervento andrebbe a scombinare ulteriormente l'assetto del sistema delle fonti, con possibili ulteriori conseguenze sul piano della certezza del diritto.

Proprio tenendo conto delle ragioni dei Costituenti e delle tensioni che creerebbe una riforma di rango costituzionale, apparirebbe invece più promettente intraprendere la strada delle modifiche ai regolamenti, quindi l'elaborazione di correttivi procedurali che vadano a risanare il rapporto tra Esecutivo e Legislativo, il cui logorio è ben visibile soprattutto con riguardo all'istituto della questione di fiducia.

⁴⁰ Così B. MIRKINE-GEUTZEVICH, *Il fallimento del parlamentarismo razionalizzato, in Comparazioni teoriche*, cit., p. 230.

ELENCO DEGLI AUTORI

Maria Valeria Agostini è stata Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

Stefano Bargiacchi è Allievo ordinario della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Giuseppe Castiglia è Consigliere di Stato, già Vice Segretario Generale del Senato della Repubblica.

Stefano Ceccanti è Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Roma "Sapienza".

Francesco Dal Canto è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa.

Valerio Di Porto è stato Consigliere parlamentare presso la Camera dei deputati.

Clemente Forte è Consigliere della Corte dei conti, già direttore del servizio bilancio del Senato.

Luigi Fucito è Consigliere parlamentare capo dell'ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali (Servizio studi), già capo dell'ufficio del Sindacato ispettivo (Servizio dell'Assemblea).

Luca Gori è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Giovanni Guerra è Allievo ordinario della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Umberto Lattanzi è Allievo ordinario della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Giuseppe Lauri è Dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa.

Anna Rita Lorusso è Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

Massimiliano Malvicini è Dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Federica Montanaro è Allieva ordinaria della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Matteo Monti è Dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Fabio Pacini è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Paolo Rametta è Dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

Daniele Ravenna è Consigliere di Stato, già Direttore del Servizio studi del Senato della Repubblica.

Emanuele Rossi è Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

Marco Sisti è Direttore dell’Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte, già Direttore dell’Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l’Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino e responsabile scientifico del progetto CAPIRe.

Paola Torretta è Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università di Parma.

Finito di stampare nel mese di luglio 2018
da Tipografia Montserrat S.r.l. - Vicopisano (PI)
per conto di Pisa University Press

EX LIBRIS



Αριστοτέλης

Questo E-book appartiene a mk4334
mclink.it 20040213-0407-0365-0280-
bosk5jilzgy2