

## **Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare\***

di Nicola Lupo

1. Il senso della partecipazione dei funzionari di Camera e Senato ai cicli di Seminari organizzati dalla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa dovrebbe essere prevalentemente quello di apportare un contributo derivante dalla propria esperienza lavorativa. Nel percorso lavorativo che ho fin qui seguito, però, non ho avuto occasione di toccare quelli che sono i due istituti più tipici del controllo parlamentare: né il sindacato ispettivo in Assemblea; né le commissioni di inchiesta. Eppure, l'auspicio è che la mia partecipazione al seminario odierno possa comunque avere un senso; e un tale auspicio avrebbe qualche possibilità di verificarsi ove si ritenga, per le ragioni che accennerò tra un attimo, che la funzione di controllo non debba essere relegata nelle sole sue aree tradizionali, ma vada considerata come una funzione che attraversa pressoché tutti i procedimenti parlamentari.

Questo intervento sarà, perciò, articolato in due parti. Nella prima, mi propongo di dare conto di qualche trasformazione registratasi nei caratteri degli strumenti tradizionali di controllo, con specifico – ma non esclusivo – riferimento alla prassi della Camera dei deputati, cercando di tener presente, nell'esame di questi strumenti, e della loro attuazione, i rapporti tra maggioranza e opposizione, e cioè il tema che funge da filo conduttore di questo ciclo di seminari. La domanda di fondo a cui mi propongo, attraverso la lettura anche di alcuni dati statistici, di fornire elementi per una risposta – già accennato dal collega Luigi Ciaurro – riguarda la titolarità della funzione di controllo, se cioè essa appartenga all'organo nel suo complesso o non sia piuttosto una prerogativa dell'opposizione più di quanto non lo sia della maggioranza.

Nella seconda parte, invece, mi soffermerò su alcune delle forme di controllo parlamentare che si svolgono attraverso procedimenti che non sono normalmente considerati all'interno della funzione di controllo. Ad esse mi riferirò con il termine di “nuove” procedure di controllo, con ciò invero semplificando un discorso invece piuttosto complesso: si tratta infatti di procedure che, almeno in parte, esistono da tempo, ma che sono state oggetto, di recente, di un processo di valorizzazione e di arricchimento, nella ricerca di nuovi equilibri tra Parlamento e Governo che ha caratterizzato l'ultimo decennio della forma di governo italiana.

---

\* Versione rielaborata della relazione al seminario su “*Le procedure di controllo parlamentare*”, svoltosi a Pisa il 22 aprile 2002, nell'ambito del ciclo organizzato dalla Scuola superiore Sant'Anna in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati e dedicato al tema “*Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*”. Ad esso hanno partecipato anche il prof. Stefano Sicardi e il cons. Luigi Ciaurro, con il coordinamento della prof.ssa Elisabetta Catelani.

L'opzione teorica che sta alla base di questa seconda parte dell'intervento – e che, come dicevo, vale forse a giustificare anche il mio coinvolgimento in questo seminario – è costituita dal “principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere”. Si tratta di un principio enunciato, tra gli altri, dal professor Andrea Manzella, nella relazione, dedicata appunto alla funzione di controllo, al convegno fiorentino dell'Associazione italiana dei costituzionalisti<sup>1</sup>. Dietro questa espressione forse un po' altisonante, c'è l'idea, che all'opposto potrebbe sembrare persino banale, che è difficile ricomprendere interamente un procedimento parlamentare all'interno di una, e di una sola, funzione parlamentare. Questo è un esercizio che normalmente è utile a fini didattici, ed in particolare all'interno dei manuali di diritto costituzionale e di istituzioni di diritto pubblico, che “incasellano” i principali procedimenti parlamentari come manifestazione di una certa funzione, in genere quella in cui rientra l'atto conclusivo del procedimento. Ad esempio, visto che il procedimento legislativo ha in genere termine con l'approvazione di una legge, si tende a classificare tale procedimento come esercizio della funzione legislativa, mentre tutte le funzioni diverse da quella legislativa sono trattate meno approfonditamente e il più delle volte racchiuse in un unico capitolo<sup>2</sup>.

La realtà, almeno per come vista alla luce della mia (ancora piuttosto breve) esperienza, è quella invece di un Parlamento che, attraverso ciascun procedimento, esercita contemporaneamente più funzioni; e che sempre più spesso tende a valorizzare questo carattere polifunzionale dei suoi procedimenti, in particolare attraverso la costruzione di procedimenti complessi, come quello relativo all'esame dei documenti di bilancio o della legge comunitaria annuale<sup>3</sup>. Nei parlamenti contemporanei è perciò piuttosto frequente che, all'interno del procedimento di

---

<sup>1</sup> A. Manzella, *La funzione di controllo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, p. 213 s., spec. 219 (dal quale è tratta l'espressione virgolettata). Cfr. anche F. Rubio Llorente, *El control parlamentario*, in *Revista Parlamentaria de Habla ispana*, 1985, p. 100 s. e C. Ortega Santiago, *La flexibilidad de la función parlamentaria de control: excursus sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno*, in *Parlamento y Control del Gobierno*, Coordinator F. Pau Y Vall, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998, p. 185 s. Per ulteriori riflessioni sul punto cfr., eventualmente, N. Lupo, *Alcunas reflexiones sobre las funciones de los Parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios*, in *Las Funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, Coordinator F. Pau Y Vall, Pamplona, Aranzadi Editorial, 2001, p. 117 s.

<sup>2</sup> Mi permetto di richiamare, per l'indicazione di alcuni esempi, un mio precedente lavoro: *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio – Roma, 14 dicembre 1998*, a cura di G. Di Gaspare, Milano, Giuffrè, 2001, p. 101 s. Una più specifica attenzione alla tematica del controllo parlamentare si registra nei manuali più recenti: cfr. ad esempio, P. Caretti-U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, Giappichelli, 2002, p. 182 s., i quali trattano della “funzione di indirizzo e controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione”; e A. Barbera-C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2002, p. 248, i quali dedicano specifica attenzione alle “procedure di controllo e di informazione”. Tra i manuali di diritto parlamentare cfr., ad esempio, R. Moretti, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. Martínez-C. De Caro-V. Lippolis-R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 411 s., S. Tosi-A. Mannino, *Diritto parlamentare*, III ed., Milano, Giuffrè, 1999, p. 375 s. e M.L. Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, III ed., Torino, Giappichelli, 2001, p. 227 s.

<sup>3</sup> Cfr. A. Palanza, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia*. Annale n. 17, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, p. 1211 s.

approvazione della legge, vi siano fasi e sub-procedimenti nei quali le camere, insieme alla funzione legislativa, ne esercitano anche altre, anzitutto quella di controllo<sup>4</sup>.

Anche dai manuali di diritto pubblico e di diritto costituzionale, in effetti, si desume una traccia del carattere multifunzionale dei procedimenti parlamentari, nel frequentissimo ricorso, in particolare con riferimento appunto alla funzione di controllo, all'uso di espressioni composte, separate da un trattino. Si parla perciò spesso di controllo-garanzia, controllo-indirizzo, controllo-direzione, controllo-coordinamento, controllo-informazione o controllo-ispezione<sup>5</sup>.

Insomma, le formule sono impiegate sono molto numerose, ed originano, per un verso, su un piano generale, dal suddetto principio della polivalenza funzionale dei procedimenti parlamentari e, per altro verso, su un piano più specifico, dalla difficoltà di individuare procedimenti parlamentari che possano considerarsi integralmente sussumibili all'interno della funzione di controllo. Da ciò, la tendenza, sempre a fini didattici, a ricomprendere, come si è visto, in un unico capitolo, o in un'unica voce di enciclopedia<sup>6</sup>, tutte le funzioni diverse da quella legislativa.

**2.1.** Relativamente agli strumenti tradizionali di controllo, muoverei da quelli che, pur essendo classificati come strumenti ispettivi, sono considerati pacificamente come mezzi di esercizio della funzione di controllo parlamentare: interrogazioni e interpellanze<sup>7</sup>. Dal punto di vista del diritto positivo, si è registrato nell'ultimo ventennio un processo di modifica dei regolamenti del Senato e della Camera, che ha accompagnato l'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo italiana, che, come tra gli altri ci ha insegnato il professor Sicardi<sup>8</sup>, deve farsi risalire già agli anni '80. L'obiettivo del processo riformatore è stato quello di differenziare le tipologie di atti di sindacato ispettivo, in modo da identificare, nel *mare magnum* delle interrogazioni e delle interpellanze presentate da singoli parlamentari, quelle più

<sup>4</sup> Cfr., in questo senso, P. Avril-J. Giquel, *Droit parlementaire*, II ed., Paris, Dalloz, 1996, p. 127 s. Più specificamente, cfr., con riferimento all'esperienza spagnola, A. Figueroa Laraudogoitia-J. Osés Abando, *La evaluación legislativa como control parlamentario*, in *Parlamento y Control del Gobierno*, cit., p. 213 s.

<sup>5</sup> Sul punto cfr. A. Manzella, *La funzione di controllo*, cit., p. 216 s. Per un panorama (aggiornato a metà degli anni '70) degli studi sul controllo, cfr. V. Spaziantè, *Il controllo parlamentare: quadro politico e orientamento della più recente dottrina*, in *Il parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. Predieri, Milano, Comunità, 1975, p. 251 s. Un quadro teorico-concettuale, con specifica attenzione all'ordinamento tedesco, è quello offerto da M. Carducci, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996, *passim*.

<sup>6</sup> E qui il riferimento è all'ottima voce di S. Sicardi, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, p. 94 s, che tratta di "tutte quelle attività e di tutti quegli strumenti non inquadrabili nell'esercizio della funzione legislativa, strettamente considerata, o nell'esercizio di quelle altre funzioni, se così si può dire 'accessorie' svolte dalle Camere (si pensi ad esempio alla funzione elettorale e a quella giurisdizionale)".

<sup>7</sup> Cfr., per tutti, R. Bin-G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 165, i quali peraltro ricomprendono nella "funzione parlamentare di controllo" solo le interrogazioni e le interpellanze. Al riguardo A. Manzella, voce *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. del dir.*, vol. XXII, Milano, Giuffrè, 1972, p. 406 s., sottolinea che interrogazioni e interpellanze si pongono come procedimenti neutri, tecnicamente utilizzabili per l'esercizio di funzioni di controllo, di indirizzo politico o di elaborazione della legislazione.

<sup>8</sup> Cfr. G.G. Floridia-S. Sicardi, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 225 s.

“pesanti” dal punto di vista politico, in quanto sottoscritte, o comunque selezionate, dai gruppi parlamentari, e di assicurare loro una risposta tempestiva da parte del Governo.

Già nel 1988 il regolamento del Senato aveva iniziato a prefigurare un trattamento procedurale privilegiato per le interpellanze sottoscritte da un capogruppo o da un *quorum* particolarmente elevato di senatori (un decimo dei componenti dell'Assemblea), denominate “interpellanze con procedimento abbreviato” (art. 156-*bis* del regolamento del Senato), delineando così un primissimo “abbozzo” di statuto dell'opposizione<sup>9</sup>. Alla certezza della trattazione in Assemblea entro 15 giorni dalla presentazione (anche attraverso lo svolgimento di sedute supplementari), fa riscontro una limitazione preventiva del potere di attivazione dello strumento (limitazione che sembra costituire un carattere diffuso nei parlamenti delle democrazie maggioritarie, mentre è in genere assente per gli strumenti di sindacato ispettivo in uso presso le democrazie consensuali)<sup>10</sup>: ciascun capogruppo, ma anche i singoli parlamentari non possono cioè presentare un numero infinito di interpellanze di questo tipo, ma devono giocare bene le proprie possibilità, essendo abilitati a presentare rispettivamente una interpellanza al mese e sei interpellanze all'anno.

Una limitazione del medesimo genere si rinviene ora anche alla Camera, con riferimento alle “interpellanze urgenti”, che sono state introdotte nel 1997 (art. 138-*bis* del regolamento della Camera): queste possono infatti essere presentate da ciascun capogruppo oppure da almeno 30 deputati. Rispetto al Senato, perciò, diminuisce il *quorum* richiesto per la presentazione delle interpellanze urgenti (30 deputati corrispondono a meno di un ventesimo dei componenti dell'Assemblea), si aumenta il numero di interpellanze presentabili (i capigruppo non più di due, i deputati non più di una, “per ogni mese di lavoro parlamentare”), e si abbrevia l'intervallo tra la presentazione dell'interpellanza e la sua trattazione, in modo da non perdere troppo contatto con i temi di attualità (e da non restare eccessivamente indietro rispetto alla “concorrenza sleale” dei grandi mezzi di comunicazione).

Sempre alla Camera, e sempre nel 1997, si è riformato quanto alla sua procedura – resa più efficace<sup>11</sup> – e, soprattutto, si è esteso in una duplice direzione l'istituto del *question time* (o, per usare la terminologia regolamentare, delle “interrogazioni a risposta immediata”), che ha avuto inizio nel 1983 (art. 135-*bis* del regolamento della Camera), per essere poi adottato anche in Senato a partire dal 1988

<sup>9</sup> Cfr., in questo senso, A. Manzella, *Controllo parlamentare e forme di governo*, in *Quad. cost.*, 1995, p. 311 s.

<sup>10</sup> Si veda R. Maffio, *Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata*, paper presentato al congresso della società italiana di scienza politica, Siena 13-14 settembre 2001, p. 24 (ora in *Quaderni di scienza politica*, 2002, p. 333 s.).

<sup>11</sup> Cfr. ampiamente G. Romano, *Note sul sindacato ispettivo*, in *Il parlamento nella transizione*, a cura di S. Traversa e A. Casu, Milano, Giuffrè, 1998, p. 325 s., spec. 371 s., il quale ricorda che la riforma ha fatto seguito a un primo periodo di un'esperienza deludente, a un secondo periodo (di circa tre anni) di sostanziale di disapplicazione dell'istituto, ed è stata adottata dopo uno schema sperimentale definito dalla Giunta per il regolamento della Camera all'inizio della XIII legislatura.

(art. 151-*bis* del regolamento del Senato)<sup>12</sup>. Per un verso, nel gioco a scatole cinesi che sembra caratterizzare gli strumenti del sindacato ispettivo – il quale fa sì che in Italia esistano pressoché tutte le tipologie di interrogazioni e di interpellanze conosciute nel panorama comparatistico<sup>13</sup> – sono state introdotte una sottospecie di “interrogazioni a risposta immediata” più importante delle altre: esse, infatti, non solo sono relative ad un “argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica”, ma coinvolgono altresì i poteri di direzione, di indirizzo e di coordinamento attribuiti al Presidente del consiglio dei ministri dall’articolo 95, primo comma, Cost., essendo perciò rivolte al Presidente o al Vicepresidente del consiglio dei ministri. Si è così introdotto quello che è stato subito denominato *Premier question time*<sup>14</sup>, il quale, se in qualche modo ha fatto da contraltare alla crescita del ruolo del *Premier* verificatasi negli anni '90<sup>15</sup>, ha altresì originato non pochi problemi pratici, contribuendo, tra l’altro, a rendere pressoché indispensabile la figura del Vicepresidente del consiglio all’interno degli ultimi esecutivi. Per altro verso, si è previsto il *question time* in Commissione (art. 135-*ter* del regolamento della Camera), in modo da consentire “due volte al mese, di norma il giovedì”, alle commissioni permanenti di riprodurre la rapida dinamica del *question time* in Assemblea, con trasmissione non in diretta televisiva, ma “attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso”<sup>16</sup>.

Con le riforme regolamentari approvate nel 1999, anche il Senato si è mosso nella medesima direzione: attraverso una modifica dell’art. 151-*bis* del regolamento, si è introdotto il *Premier question time*, benché in questo ramo del Parlamento esso sia caratterizzato da minori rigidità procedurali (e quindi da minori garanzie per l’opposizione). Per il resto, si è seguita grosso modo la medesima articolazione dei tempi adottata nel 1997 alla Camera: ossia, un minuto per l’interrogante; tre minuti per la risposta da parte del rappresentante del Governo; e tre minuti (anziché i due minuti previsti alla Camera) per la replica dell’interrogante.

---

<sup>12</sup> Su questa innovazione, cfr. M. Morichetti Franchi, *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell’istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, vol. 3, Roma, Camera dei deputati, 1990, p. 233 s. e, anche per un parallelo con l’ordinamento inglese e con quello di altri paesi europei, F. Stramacci, *La funzione ispettiva nel Parlamento inglese e il question time italiano*, ivi, vol. 6, Roma, Camera dei deputati, 1998, p. 533 s. e C. Lomaglio, *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato*, ivi, vol. 9, Roma, Camera dei deputati, 1998, p. 347 s.

<sup>13</sup> Cfr. la tabella presentata da R. Maffio, *Quis custodiet*, cit., p. 18.

<sup>14</sup> Cfr., ad esempio, l’intervento in Aula dell’on. Armaroli, relatore per il doc. II, n. 17, in A.C., XIII legislatura, res. sten., 23 luglio 1997 (anche in *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall’Assemblea nel 1997*, Roma, Camera dei deputati, 1998, p. 407 s.). In dottrina, tra gli altri, G. Rivoecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, spec. p. 79 s.

<sup>15</sup> Sulle cause del rafforzamento della presidenza del consiglio dei ministri cfr. l’efficace sintesi di A. Barbera-C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, II ed., cit., p. 186 s. Si vedano, per approfondimenti, M. Calise, *Il governo*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, coordinata da F. Barbagallo, vol. 3, t. 2, Torino, Einaudi, 1997, p. 368 s. e S. Fabbrini-S. Vassallo, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 156 s.

<sup>16</sup> Sul *question time* in Commissione cfr. G. Romano, *Note sul sindacato ispettivo*, cit., p. 381, il quale segnala che si è trattato di una scelta “maturata per la verità in Giunta per il regolamento piuttosto estemporaneamente e senza adeguati approfondimenti istruttori”.

Può inoltre ricordarsi che, in parallelo con la moltiplicazione degli strumenti di sindacato ispettivo, si è andata affinando e, al tempo stesso, si è fatta sempre più delicata la valutazione del Presidente di Assemblea sulla loro ammissibilità<sup>17</sup>. Il Presidente della Camera ha “codificato” i propri orientamenti in una circolare del 21 febbraio 1996, alla quale ha fatto seguito, nel settembre 1997, una modifica del regolamento, con l’introduzione dell’art. 139-*bis*, ai sensi del quale il Presidente valuta l’ammissibilità di mozioni, interpellanze e interrogazioni, con riguardo, tra l’altro, alla “tutela della sfera personale e dell’onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni”, evitando, in ogni caso, che siano pubblicati atti “che contengano espressioni sconvenienti”<sup>18</sup>. E può ben dirsi che si è trattato di una codificazione opportuna: basti al riguardo considerare che, in base alla giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost., affermatasi a partire dalle sentenze n. 10 e n. 11 del 2000, l’applicabilità della garanzia costituzionale scatta anche per le dichiarazioni rese dal parlamentare all’esterno delle Camere solo ove sia riscontrabile una identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare<sup>19</sup>; ove, cioè, i medesimi contenuti della dichiarazione resa all’esterno delle Camere compaiano all’interno di un atto parlamentare, e anzitutto all’interno di interrogazioni o interpellanze, presentate anteriormente alla dichiarazione in questione<sup>20</sup>.

**2.2.** Passando ora ad esaminare l’applicazione ricevuta da questi istituti, va preliminarmente ricordato che alcuni dati sugli istituti del sindacato ispettivo, aggiornati al 2000, sono contenuti in appendice alla relazione predisposta dalla Giunta per il regolamento, incentrata peraltro, per espresso disposto regolamentare (articolo 154, comma 4, del regolamento della Camera), sull’attuazione della riforma del procedimento legislativo, considerata evidentemente come la parte più innovativa e “critica” dell’intervento riformatore del 1997<sup>21</sup>.

Con riferimento alla XIV legislatura si può anzitutto verificare, appunto nell’ottica del tema di questo ciclo di seminari, chi in concreto ha esercitato il potere

---

<sup>17</sup> Sulle origini, sul fondamento, e sui parametri della valutazione presidenziale di ammissibilità cfr. G. Amato, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, spec. p. 87 s. e A. Manzella, *Interrogazione*, cit., p. 409 s.

<sup>18</sup> Su tali orientamenti e sulla circolare del 1996 si soffermano G. Romano, *Note sul sindacato ispettivo*, cit., p. 335 s. e C. Lomaglio, *Il sindacato ispettivo*, cit., p. 352 s.

<sup>19</sup> Le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 sono in *Giur. cost.*, 2000, p. 70 s. e 89 s., con nota di A. Pace, *L’art. 68 comma 1 e la “svolta” interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, ivi, p. 85 s. Su di esse cfr., riassuntivamente, G. Azzariti, *Cronaca di una svolta: l’insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 199 s., e, per una ricostruzione più complessiva, C. Martinelli, *L’insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, spec. p. 176 s.

<sup>20</sup> Quest’ultima indicazione, di ordine temporale, può desumersi da Corte cost. n. 435 del 2002 (in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), che si segnala anche in quanto richiama esplicitamente il potere del Presidente della Camera, previsto dal succitato art. 139-*bis* del regolamento, di evitare, nel testo delle mozioni, interpellanze ed interrogazioni, l’utilizzo di espressioni lesive “dell’onorabilità dei singoli” o comunque “espressioni sconvenienti”.

<sup>21</sup> Cfr. A.C., XIII legislatura, doc. II-*ter*, n. 1, presentata alla Presidenza il 4 ottobre 2000 (relatori gli onn. Calderisi e Guerra).

di presentare interrogazioni ed interpellanze. E qui emerge, per quanto riguarda le interrogazioni e le interpellanze a svolgimento in Assemblea, un dato piuttosto curioso: i deputati della maggioranza e quelli delle opposizioni hanno presentato un numero di atti di sindacato ispettivo pressoché equivalente: ad esempio, al 27 settembre 2002, su 1.889 atti presentati, 955 sono sottoscritti da deputati della maggioranza e 934 da deputati dell'opposizione (per percentuali pari al 50,6% e al 49,4%). I dati non variano di molto se si prendono in considerazione tutti gli atti di sindacato ispettivo presentati (perciò, anche quelli a risposta scritta): in questo caso (sempre al 27 settembre 2002), su 7.141 atti, 3.399 (il 47,6%) sono sottoscritti da deputati della maggioranza e 3.742 (il 52,4%) da deputati dall'opposizione. Per quanto riguarda gli strumenti di sindacato ispettivo a svolgimento in commissione, si registra invece, nei primi mesi della XIV legislatura (il dato è, in questo caso, aggiornato al 31 gennaio 2002), un utilizzo sensibilmente più intenso da parte dell'opposizione: su 595 atti, 386 (il 65%) sono stati presentati da deputati dell'opposizione e 209 (il 35%) da deputati della maggioranza.

Nella XIII legislatura questi dati erano un po' diversi. Anche in Assemblea si registrava un maggiore uso degli strumenti di sindacato ispettivo da parte delle opposizioni: su 53.473 atti di sindacato ispettivo presentati in Assemblea, 31.436 (pari al 58,8%) sono stati sottoscritti da deputati delle opposizioni e solo 12.860 (pari al 24%) da deputati della maggioranza. Gli altri 9.177 (il 17,2%) sono stati firmati dai deputati iscritti al gruppo misto (nei dati relativi alla XIV legislatura questi ultimi, oltre ad essere quantitativamente meno rilevanti, sono comunque disaggregati a seconda dell'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione).

Inoltre, si riscontra un progressivo aumento della percentuale delle interrogazioni e delle interpellanze svolte, rispetto a quelle presentate. Ciò è il frutto, evidentemente, di una maggiore attenzione delle Presidenze dell'assemblea e delle commissioni nel sollecitarle e del Governo nel rispondere ad esse. Sono percentuali che risultano, comunque, tuttora abbastanza basse: nei primi mesi della XIII legislatura tale percentuale era pari al 28,4%; nel primo anno della XIV legislatura si ha il 35,9%<sup>22</sup>. Però l'incremento, in cifra assoluta, appare tutt'altro che indifferente, trattandosi di numeri nell'ordine di migliaia. Il "tasso di conclusione" degli atti di sindacato ispettivo è notevolmente più alto in Commissione (645 interrogazioni su 1.267 presentate, pari al 51%, al 27 settembre 2002) rispetto all'Assemblea. Non si registrano, invece, grandi differenze nel "tasso di conclusione" a seconda che l'atto sia stato presentato da deputati di maggioranza o di opposizione: degli atti di sindacato ispettivo conclusi, il 46,6% sono di iniziativa della maggioranza e il 53,4% di iniziativa dell'opposizione.

Diversa è la situazione relativamente al cosiddetto *Premier question time*: nella XIV legislatura, infatti, si è verificata una scarsissima applicazione dell'istituto, che è

---

<sup>22</sup> Cfr. il rapporto su *Il primo anno della legislatura*, presentato dal presidente della Camera il 30 luglio 2002 e disponibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it), p. 10.

stata in più occasioni lamentata dallo stesso Presidente della Camera<sup>23</sup>: a fine ottobre 2002, solo in 3 calendari su 12 vi è stata la presenza del Vicepresidente del Consiglio (in un caso, per due sedute); mai invece vi è stata, nella XIV legislatura, una seduta di *question time* che ha visto la partecipazione del Presidente del Consiglio. Più frequente del previsto è stata invece la presenza di ministri, che, nello stesso arco temporale, hanno presenziato a 32 sedute di interrogazioni a risposta immediata in Assemblea<sup>24</sup>.

Infine, riguardo al *question time* in Commissione, può segnalarsi una estrema variabilità nell'utilizzo dell'istituto, a seconda della Commissione permanente: ad ennesima riprova della grande varietà dei caratteri che il rapporto tra Governo e Parlamento può assumere, e di fatto assume, in ciascuna Commissione<sup>25</sup>. Vi sono perciò Commissioni che hanno fatto ampio uso del nuovo istituto, mentre altre vi hanno fatto ricorso assai di rado, e in alcuni casi – relativi alla XIV legislatura – mai<sup>26</sup>.

**2.3.** E' difficile fornire, almeno in questa sede, interpretazioni attendibili e meditate dei dati appena illustrati, che comunque mi sembrano essere di notevole interesse: il loro studio potrebbe forse essere uno degli oggetti di approfondimento dei gruppi di ricerca il cui lavoro accompagna ogni anno lo svolgimento del ciclo di seminari. In questa ottica, qualche ipotesi interpretativa può essere richiamata o prospettata.

Il dato più rilevante, quello cioè di una sostanziale parità di utilizzo degli strumenti di sindacato ispettivo da parte della maggioranza e dell'opposizione, è suscettibile di diverse spiegazioni. Una è fornita, in sede politologica, in uno studio di Capano e Giuliani: tali autori hanno paragonato gli anni '70 e '80 con gli anni '90, riscontrando un raddoppio nei numeri, quanto alle interrogazioni e alle interpellanze presentate<sup>27</sup>, e, in questo contesto, un incremento delle interrogazioni e delle interpellanze presentate da esponenti della maggioranza. Ad avviso di tali autori, questi dati andrebbero messi in relazione con il rafforzamento del Governo in Parlamento che si è registrato nel corso dell'ultimo decennio, in connessione con il mutamento in senso prevalentemente maggioritario del sistema elettorale. Com'è noto, in Italia non si è mai verificato un vero e proprio *continuum* tra il Governo e la

<sup>23</sup> Ad esempio, cfr. *Il primo anno della legislatura*, cit., p. 10.

<sup>24</sup> Nella XIII legislatura, invece, i Presidenti del Consiglio avevano partecipato a ben 21 sedute di *Premier question time* (7 Prodi, 5 D'Alema e 9 Amato), alle quali vanno aggiunta 29 sedute con la presenza del Vice-Premier.

<sup>25</sup> Questa varietà è emersa con chiarezza nel precedente ciclo di questi seminari, dedicato appunto a *Le Commissioni permanenti nell'attività parlamentare*. Per un resoconto della tavola rotonda conclusiva, cfr. P. Zuddas, *Una tavola rotonda a Pisa sulle Commissioni parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 299 s.

<sup>26</sup> Al 18 ottobre 2002, ad esempio, risultano non avere fatto mai ricorso alle interrogazioni a risposta immediata in Commissione, nel corso della XIV legislatura, le Commissioni I (affari costituzionali), V (bilancio) e XIII (agricoltura).

<sup>27</sup> Insomma, negli anni '90, si interrompe quello "svilimento anzi l'annullamento del sindacato ispettivo, ossia della funzione più importante dei parlamenti, la funzione di controllo", che una parte della dottrina ha riconnesso al consociativismo e alla formula della "centralità" del parlamento, sviluppatasi a partire dalla seconda metà degli anni '60 (così G. Rebuffa, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Il parlamento*, cit., p. 485 s., spec. 510).

sua maggioranza parlamentare, ma è innegabile che negli ultimi anni questo rapporto si sia andato gradualmente rafforzando, in particolare sulle “grandi scelte” legislative, attuative cioè del programma di governo.

Si spiegherebbe perciò con la più accentuata difficoltà incontrata dai parlamentari di maggioranza nell’incidere sul processo decisionale il maggior ricorso, da parte di questi stessi soggetti, agli strumenti del sindacato ispettivo. Utilizzando la celebre terminologia proposta da Albert O. Hirschman<sup>28</sup>, Capano e Giuliani osservano che, di fronte all’impossibilità di percorrere, nell’esercizio del loro mandato parlamentare, strategie di *exit*, i parlamentari della maggioranza hanno cioè fatto maggior ricorso alle strategie di *voice*. A ciò occorre inoltre aggiungere la considerazione dei mutamenti derivati dall’adozione, per tre quarti della rappresentanza, del collegio uninominale, che naturalmente tende ad accentuare il legame dell’eletto con il proprio collegio di provenienza, e, dunque, a stimolare l’assunzione di iniziative legate a circostanze specifiche e contingenti, quali, appunto, le interrogazioni e le interpellanze. Ma si tratta di mere ipotesi, non corroborate da elementi di fatto: anzi, può essere questa l’occasione per segnalare come siano ancora assai limitati gli studi dei costituzionalisti sulle conseguenze, per il Parlamento nel suo complesso e per i singoli parlamentari, dell’adozione di sistemi elettorali prevalentemente maggioritari basati su collegi uninominali<sup>29</sup>.

Utilizzandosi le stesse categorie di *exit* e di *voice* può forse spiegarsi anche la discrasia prima rilevata nell’utilizzo delle interrogazioni a risposta in Assemblea e di quelle a risposta in Commissione. In proposito, si può ipotizzare che i parlamentari di maggioranza ricorrano all’interrogazione allorquando gli altri strumenti di pressione sull’esecutivo, essenzialmente di tipo informale, non abbiano avuto successo: essi hanno perciò bisogno dell’assemblea, ove i contenuti dell’interrogazione e dell’interpellanza trovano una più ampia eco, maggiormente di quanto ne abbia bisogno l’opposizione. Non va infatti dimenticato che la funzione dell’interrogazione e dell’interpellanza, specie di quelle a risposta in Assemblea, consiste prevalentemente nel fare presente e diffondere una certa esigenza, non tanto e non necessariamente nell’ottenere una risposta e questa esigenza<sup>30</sup>. In questa ottica, anche

<sup>28</sup> A.O. Hirschman, *Exit, voice and loyalty*, Harvard University Press, Harvard, 1972, spec. p. 21 s.

<sup>29</sup> La tematica, con particolare riferimento al rapporto tra il parlamentare e il suo collegio, stata in pratica toccata solo dagli studi relativi all’incremento della mobilità parlamentare registratosi nel corso della XIII legislatura: cfr. L. Verzichelli, *Cambiare casacca, o della fluidità parlamentare.*, in *Il mulino*, 2000, p. 273 s., L. Bedini, *I disincentivi regolamentari alla mobilità parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 408 s., e N. Zanon, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del convegno di Milano 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, p. 131 s. e i contributi di P. Caretti (*I gruppi parlamentari nell’esperienza della XIII Legislatura*), di A. Mannino (*La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*) e di S. Curreri (*Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*) in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 2001, p. 53 s., 61 s. e 89 s. Sul tema si sofferma ora ampiamente V. Cozzoli, *I gruppi parlamentari nella transizione, del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, spec. p. 56 s.

<sup>30</sup> Cfr. soprattutto G. Filippetta, *L’illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 4203 s., il quale rileva che le

un tasso di conclusione pari a circa un terzo degli atti di sindacato ispettivo presentati può considerarsi, forse non ottimale, ma quanto meno accettabile: il parlamentare, in molti casi, è già appagato dall'atto ispettivo come "atto simbolo" che, pur non incidendo minimamente sull'azione del Governo, costituisce la prova di essersi attivato su un problema "caro" ai suoi elettori<sup>31</sup>.

Più grave sembra invece la mancata applicazione, nel corso della XIV legislatura, del *Premier question time*: nelle intenzioni dei proponenti, questo doveva essere uno degli istituti previsti dalle riforme del regolamento della Camera con cui bilanciare l'accresciuto peso del Governo in sede di programmazione dei lavori, garantendo anzitutto alle forze di opposizione un confronto diretto con il Presidente del consiglio e con il suo vice sui temi più "caldi" del dibattito politico. Invece, il dato relativo al diverso grado di utilizzo del *question time* in Commissione non deve certamente porre in allarme, visto che, come era stato osservato già all'indomani dell'entrata in vigore dell'istituto, la procedura delle interrogazioni ordinarie a risposta in Commissione "risulta in pratica già attivata in forme assai elastiche e non meno efficaci, stante l'estrema frequenza con cui ordinariamente i rappresentanti del Governo sono chiamati a dare conto presso le Commissioni, praticamente in tempo reale, delle posizioni del Governo in merito a questioni rientranti nelle rispettive competenze"<sup>32</sup>.

**2.4.** Alla luce di questi dati, si può ora provare a riflettere sulla domanda che il collega Ciaurro poneva circa la titolarità della funzione di controllo. Mi sembra che la funzione di controllo non possa che essere imputata all'istituzione, e cioè alla Camera o al Senato, nel suo complesso: è assai difficile, in effetti, parlare, con riferimento all'ordinamento italiano, di una funzione di controllo spettante alla sola opposizione, così come, reciprocamente, sarebbe errato parlare di una funzione legislativa spettante alla sola maggioranza. E ciò anche perché, al momento, non siamo in condizione di identificare un soggetto che sia in grado di rappresentare in modo unitario l'opposizione in Parlamento, così come faticiamo tuttora a trovare un unico soggetto in grado di rappresentare la maggioranza.

La nozione di "coalizione", benché oramai presente negli equilibri del sistema politico italiano ed emergente altresì nell'applicazione delle leggi elettorali di Camera e Senato<sup>33</sup>, non è ancora riconosciuta nell'ordinamento parlamentare: le stesse parole

---

interrogazioni e le interpellanze possono presentare "tre diverse valenze funzionali": una valenza conoscitiva; una valenza di giudizio critico, a fini valutativi o propagandistici, di decisioni governative; una valenza propositiva o di istanza. Alla luce di questa considerazione, tale autore ritiene che non si possa continuare a vedere nello svolgimento dell'interrogazione o dell'interpellanza il momento qualificante della relativa procedura, ma afferma che, al contrario, occorre individuare quel momento nella *presentazione* dell'atto di sindacato ispettivo".

<sup>31</sup> In questi termini, cfr. R. Bin-G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, cit., p. 166.

<sup>32</sup> Così G. Romano, *Note sul sindacato ispettivo*, cit., p. 381.

<sup>33</sup> Cfr., per tutti, A. Manzella, *Il percorso delle istituzioni*, in *Ritratto dell'Italia*, a cura di S. Cassese, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 33 s. e E. Guarducci, *La rappresentanza unitaria di coalizione*, in corso di pubblicazione in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, Giappichelli, 2002. Si veda anche il

“maggioranza” e “opposizione” hanno fatto la loro comparsa nel regolamento della Camera solo nel 1997, nella disciplina della programmazione dei lavori (in particolare, ai fini del contingentamento dei tempi di esame dei disegni di legge governativi: art. 24, comma 7, ultimo periodo, del regolamento della Camera) e nelle norme sulla composizione del Comitato per la legislazione (composizione, com'è noto, tale da garantire “la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni”, secondo quanto disposto dall'art. 16-*bis*, comma 1, del regolamento della Camera). A tutt'oggi, l'organizzazione parlamentare non ruota intorno alle nozioni di maggioranza e di opposizione, ma intorno ai gruppi parlamentari, presi in considerazione dal regolamento in quanto tali, a prescindere dalla loro collocazione nella maggioranza o nell'opposizione.

Dunque, anche – ma non solo – per questa ragione la funzione di controllo non può essere imputata all'opposizione. Ciò non toglie che esistano, o possano esistere, strumenti di controllo configurati in modo tale da rientrare nella disponibilità anche delle minoranze (si pensi alle commissioni di inchiesta nell'ordinamento tedesco, la cui istituzione è obbligatoria ove richiesta da un quarto dei membri del Bundestag, ai sensi dell'art. 44 della Costituzione di Bonn; o nell'ordinamento portoghese, su richiesta di un quinto dei deputati, ai sensi dell'art. 178 della Costituzione del 1976)<sup>34</sup> o di singoli parlamentari (le interrogazioni e le interpellanze). Questa apparente contraddizione si può spiegare con il fatto che spesso la funzione di controllo non richiede di essere svolta tutta, di arrivare cioè sino all'applicazione della sanzione, che costituirebbe l'esito ideale del “modello puro” del controllo. Il controllo politico è, come ci ha insegnato Giuseppe Ugo Rescigno, un controllo diretto a rilevare responsabilità di tipo diffuso<sup>35</sup> e spesso non vi è alcun bisogno di arrivare fino all'ultimo tassello, fino alla sanzione: a volte basta l'attivazione, basta il dibattito per esercitare almeno una quota della funzione di controllo; e non c'è nulla di male se per arrivare fino a questo punto l'ordinamento stabilisce che è sufficiente anche una minoranza parlamentare.

**3.1.** Nella seconda parte di questa esposizione intendo trattare di alcuni procedimenti normativi nei quali il parlamento esercita, o può esercitare, anche una funzione di controllo. Si tratta di un fenomeno che non deve sorprendere, alla luce di quel principio di polifunzionalità delle funzioni parlamentari, enunciato nelle premesse di questo contributo, per cui il “passaggio” parlamentare” dei procedimenti

---

dibattito svoltosi nella seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 luglio 2001 (A.C., XIV legislatura, boll. giunte e comm., p. 3 s.).

<sup>34</sup> Si noti che la Costituzione portoghese (art. 178, comma 4) prevede anche un limite all'abuso di questo potere da parte dei deputati, secondo quel modello già visto con riferimento alle interpellanze urgenti: ne discende che ciascun deputato può chiedere, al massimo, l'istituzione di una commissione di inchiesta per ogni sessione legislativa (dal 15 settembre al 15 giugno di ogni anno).

<sup>35</sup> Cfr. G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1968. Sul punto cfr. anche A. Manzella, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, *passim*.

normativi “diventa al tempo stesso momento di co-regolamentazione e momento di controllo”<sup>36</sup>.

Un primo esempio, che è forse quello più chiaro di tutti, riguarda i pareri parlamentari sugli schemi di atti normativi del Governo<sup>37</sup>. Il fenomeno può essere dato, in questa sede, per noto<sup>38</sup> e basta perciò richiamarlo nelle sue linee essenziali: nella quasi totalità delle leggi di delega, nella maggioranza delle leggi di delegificazione e anche in altre leggi che prevedono un potere regolamentare del Governo, il Parlamento si riserva, prima dell’emanazione dell’atto normativo del Governo, un intervento svolto attraverso l’espressione di un parere – obbligatorio, ma non vincolante – da parte delle Commissioni permanenti di Camera e Senato, o in alcuni casi, di Commissioni bicamerali costituite *ad hoc*. Quella Commissione parlamentare consultiva per la riforma amministrativa, cui faceva riferimento la professoressa Elisabetta Catelani, costituisce l’esempio recente più importante di Commissioni consultive di questo tipo, che è stata incaricata di esprimere parere su tutta quella messe di decreti legislativi che è stata predisposta in attuazione della legge n. 59 del 1997 (la così detta “legge Bassanini uno”).

Ma prescindiamo da quest’ultimo esempio, peraltro largamente studiato<sup>39</sup>, e consideriamo l’istituto in generale: prendiamo cioè in esame i pareri parlamentari su schemi di atti normativi del Governo, e proviamo a domandarci di quale funzione parlamentare essi siano espressione. Quale funzione sta esercitando il Parlamento nel momento in cui esprime un parere, ad esempio, su uno schema di decreto legislativo? La mia opinione è che eserciti una funzione che può dirsi a cavallo – nel senso che, a seconda dei casi, si colloca più verso un estremo o verso l’altro – tra una funzione di controllo e una funzione di colegislazione: o, per dirla in modo più preciso, che la funzione esercitata con questi pareri possa di volta in volta collocarsi lungo un

---

<sup>36</sup> Così A. Manzella, *La funzione di controllo*, cit., p. 218.

<sup>37</sup> La commistione tra procedimenti normativi e procedimenti di controllo si verifica, in modo particolarmente evidente, anche nel caso delle relazioni del governo al parlamento sull’attuazione delle leggi: qui è invero lo stesso legislatore a prefigurare, con alterno successo, forme di controllo sull’attività governativa che segue l’approvazione delle leggi, spesso rivolte a prefigurare successivi interventi del legislatore, “correttivi” della legge che ha previsto la relazione. Sul tema cfr., nella dottrina più recente, F. Rosa, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, a cura di M. Carli, Torino, Giappichelli, 2001, p. 442 s. e I. Ciolli, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 53 s.

<sup>38</sup> Sul punto si veda il recente volume *Il Parlamento “consulente”. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. Rossi, Napoli, Jovene, 2002, *passim*, nonché, volendo, N. Lupo, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 973 s.

<sup>39</sup> Su tale Commissione cfr. M. Plutino, *Note sullo svolgimento dei rapporti tra Parlamento e Governo nella XIII legislatura. L’esperienza della “Bicameralina” sulla legislazione delegata nel contesto del riaffacciarsi del principio dell’intesa*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale.. Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, a cura di V. Cocozza e S. Staiano, Torino, Giappichelli, 2001, p. 527 s., P. Caretti-M. Morisi, *Parlamento e legislazione delegata. Il caso della Commissione bicamerale per l’attuazione della legge n. 59*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., p. 175 s., A. Raffaelli-A. Sperti, *I pareri della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa (c.d. Bicameralina) sugli schemi di decreto legislativo*, in *Il Parlamento “consulente”*, cit., p. 7 s.

*continuum* tra la funzione di controllo e la funzione di colegislazione, dato che in genere entrambe le funzioni sono compresenti, benché in proporzioni diverse<sup>40</sup>.

Occorre però chiarire meglio che cosa si intenda qui per funzione di controllo e per funzione di colegislazione. La funzione di controllo, in queste ipotesi, fa riferimento ad un parametro piuttosto preciso, che è costituito dall'oggetto e dai principi e criteri direttivi come definiti nella legge di delega. Dunque, un controllo sulla conformità dello schema di decreto legislativo, che ha però, ovviamente, natura politica e non giuridica: si tratta perciò non solo di verificare la compatibilità logico-giuridica dello schema rispetto alla delega, ma di vedere se, secondo le commissioni parlamentari, quei principi sono stati attuati coerentemente con gli obiettivi in vista dei quali il Parlamento li aveva scritti. Dall'altro lato, i pareri parlamentari tendono ad essere espressione di una funzione che ho chiamato di colegislazione, ma che, se il termine "colegislazione" può portare con sé una connotazione negativa, si può anche definire di cooperazione all'attività legislativa: specie quando i principi e i criteri direttivi della legge di delega sono piuttosto vaghi, le commissioni parlamentari tendono a collaborare alla redazione dello schema di decreto legislativo come se esso fosse un ordinario disegno di legge. La differenza, comunque, è che in questo caso l'ultima parola spetta al Governo, ovviamente, e non al Parlamento, dal momento che è il Governo ad approvare il decreto legislativo e a trasmetterlo al Presidente della Repubblica per l'emanazione.

Questa natura in bilico tra controllo e colegislazione della funzione esercita dal parere parlamentare su atti normativi del Governo è stata in qualche modo riconosciuta anche nel (solo) regolamento della Camera, allorquando si è prevista un'apposita disciplina di questa procedura: l'art. 96-ter, introdotto nel luglio 1999, ha infatti disposto l'applicazione delle norme sull'istruttoria legislativa, ma non di tutte (sono stati esclusi i commi 2, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 dell'art. 79, ossia le disposizioni in cui si stabiliscono, per lo più, regole strettamente connesse alla procedura in sede referente, come quelle relative al compito di riferire all'assemblea e alla votazione degli articoli e degli emendamenti), e comunque con la formula "in quanto compatibili"<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Per l'individuazione dei due poli del controllo e della colegislazione, tra i quali oscillano i pareri parlamentari su atti normativi, cfr. N. Lupo, *Le deleghe del governo Amato in parlamento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 85 s., spec. 118 s., Id., *Il parere parlamentare*, cit., p. 1014 s. e V. Baldini, *Il procedimento di delegazione legislativa*, cit., p. 35 s. Diversamente, V. Cerulli Irelli, *Parlamento e Governo nella riforma dell'amministrazione*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 11. Seminario 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 3 s., spec. 12 s., qualifica il parere come un "atto di indirizzo politico", rilevando che "appare anche sfumata, invero, la funzione che tradizionalmente si ritiene propria dei pareri del Parlamento in questi procedimenti, di controllo della conformità del testo del Governo ai principi della delega".

<sup>41</sup> La clausola "in quanto compatibili", ad esempio, dovrebbe impedire l'applicazione all'esame degli schemi di atti normativi dell'ultimo periodo dell'art. 79, comma 6, ai sensi del quale la commissione non procede alle deliberazioni conclusive fin quando non siano pervenute le informazioni richieste, benché tale comma sia, come si è visto, espressamente oggetto di rinvio.

**3.2.** Quello dei pareri parlamentari su schemi di atti normativi del Governo costituisce quindi un esempio di come la funzione di controllo si vada a dislocare in aree nuove, all'interno di procedimenti parlamentari multifunzionali. Anche nel tradizionale procedimento legislativo si possono individuare momenti e istituti che si ritengono esercizio della funzione di controllo.

Il riferimento è qui, in particolare, alle procedure della cosiddetta istruttoria legislativa in commissione (altresì note come valutazione legislativa *ex ante*). All'inizio della XIII legislatura (1996-2001), anche a seguito della sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, che ha sancito l'illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti-legge, si è assistito ad un ritorno di attenzione nei confronti del procedimento legislativo: questo ritorno di attenzione si è manifestato in due circolari dei Presidenti di Camera e Senato del gennaio del 1997, dedicate all'istruttoria legislativa nelle Commissioni parlamentari, e nella riforma del regolamento della Camera approvata nell'autunno di quello stesso anno. Questi atti hanno provato ad individuare i contenuti dell'esame istruttorio in Commissione che l'art. 72, primo comma, della Costituzione, richiede sia svolto obbligatoriamente per ciascun progetto di legge, preliminarmente all'esame da parte dell'Assemblea<sup>42</sup>.

I contenuti dell'esame istruttorio in commissione sono stati fissati nell'art. 79 del regolamento della Camera attraverso l'individuazione, al comma 4 di tale articolo, di una serie di parametri – per larga parte mutuati dalle indicazioni sulla *regulatory reform* formulate proprio in quegli anni dall'OCSE<sup>43</sup> – e mediante la disciplina, al successivo comma 5, di uno strumento grazie al quale le commissioni possono acquisire le informazioni necessarie per valutare il progetto di legge alla luce dei parametri suddetti, ossia la richiesta al Governo di “dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche”.

Si è così stabilito che è il Governo il principale produttore di informazioni nel procedimento legislativo: è il Governo che deve fornire elementi istruttori sui progetti di legge, specialmente attraverso apposite relazioni tecniche. Le relazioni sull'AIR (analisi di impatto della regolamentazione) e sull'ATN (analisi tecnico-normativa), ora disciplinate dalla direttiva 27 marzo 2000 e dalla direttiva 21 settembre 2001, sono nate appunto come strumenti rivolti a rispondere, per tutta la produzione normativa del Governo e anche a prescindere da una richiesta parlamentare, a quegli stessi elementi individuati dall'art. 79 del regolamento della Camera<sup>44</sup>. Ai sensi

---

<sup>42</sup> Sull'istruttoria legislativa cfr., tra gli altri, R. Dickmann, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parlam.*, 2000, p. 207 s., U. Zampetti, *Il procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 129 s., e, eventualmente, N. Lupo, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive. vol. II. La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. Carli, Torino, Giappichelli, 2001, p. 227 s.

<sup>43</sup> Il riferimento è alla raccomandazione OCSE del marzo 1995 (pubblicata in *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura di R. Pagano, Roma, Camera dei deputati, 1997, p. 1071 s.) e al rapporto *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*, Paris, 1997. Cfr. ora, c specifico riguardo all'Italia, OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001.

<sup>44</sup> Le direttive citate nel testo sono pubblicate, la prima, in *Gazzetta ufficiale*, serie generale, n. 118 del 23 maggio 2000, p. 13 s. (essa è riprodotta altresì in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 85 s., con commento di E. Midena, in *Iter legis*,

dell'art. 79, comma 6, del regolamento della Camera, la richiesta di questa relazione tecnica può essere presentata e deliberata anche dalle minoranze parlamentari: bastano, infatti, quattro deputati componenti della Commissione che sta esaminando quel progetto di legge, sempre che l'Ufficio di Presidenza o il Presidente della Commissione giudichino tale richiesta "non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa".

Dietro questa disciplina dell'istruttoria legislativa, qui richiamata in estrema sintesi, vi è l'idea che non si possa disconoscere il ruolo del Governo nel procedimento legislativo. I ruoli del Governo di (co-)protagonista del procedimento legislativo, benché del tutto logico in una forma di governo parlamentare, in Italia è stato spesso non sufficientemente riconosciuto; e ciò anche perché nella concreta esperienza parlamentare, specie negli anni sessanta e settanta, molto spesso la potestà legislativa delle Camere si è mossa indipendentemente dalla volontà del Governo. Negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito non solo ad un utilizzo più intenso degli strumenti della potestà normativa del Governo, ma anche ad una maggiore presenza del Governo nel procedimento legislativo parlamentare.

Attraverso le procedure dell'istruttoria legislativa il Parlamento riconosce che il Governo effettivamente ha diritto ad esercitare un ruolo determinante nel procedimento legislativo – non è un caso che, sempre nell'autunno 1997, siano state approvate le norme del regolamento della Camera sulla programmazione lavori che attribuiscono un peso determinante alle priorità governative nella formazione dell'agenda parlamentare –, ma al tempo stesso stabilisce che le minoranze parlamentari all'interno delle Commissioni hanno diritto di conoscere quegli elementi fattuali che stanno dietro la presentazione di quei testi normativi e il cui possesso consente al Governo di esercitare il proprio ruolo nel procedimento legislativo. C'è, in sostanza, una rinuncia da parte del Parlamento ad esercitare, in esclusiva, tutta la funzione legislativa, in cambio della possibilità di controllare quegli elementi di fatto che dell'esercizio della funzione legislativa sono il presupposto.

Ovviamente, si tratta di un passaggio tutt'altro che immediato e niente affatto facile per il Parlamento italiano: come icasticamente ci mostra la battuta prima richiamata dal collega Ciaurro, è stato a lungo prevalente, ed è tuttora piuttosto diffuso, l'atteggiamento per cui tutto quello che non è attività legislativa non conta nulla. È ancora un atteggiamento che le amministrazioni parlamentari e, soprattutto, i parlamentari faticano a superare. Ma l'istruttoria legislativa potrebbe essere una delle chiavi di volta per introdurre la cultura del controllo e dell'*accountability*<sup>45</sup>,

---

gennaio-aprile 2000, p. 32 s., con commento di R. Marvasi e in *Quad. cost.*, 2000, p. 753 s., con un nostro commento a prima lettura); la seconda in *Gassetta ufficiale*, serie generale, n. 249 del 25 ottobre 2001 (ed è riprodotta altresì in *Giorn. di dir. amm.*, 2002, p. 12 s., con un nostro commento a prima lettura; cfr. anche G. Savini, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella nuova direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 21 settembre 2001*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it) e E. Catelani, *Aspetti organizzativi della delega: il ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. de Siervo, Torino, Giappichelli, 2002, p. 81 s., spec. 88 s.).

<sup>45</sup> Nel senso che il ruolo del Parlamento consista nel rendere i Governi responsabili, tra una elezione e l'altra, cfr. G. Power-A. Brazier, *Making Government accountable* (recensione ad un rapporto dell'Hansard Society Commission

sostituendola a quella dell'accordo occulto e del microemendamento, superando la così la ricerca della "co-legislazione di frangia".

**3.3.** Un cenno, infine, mi sembra meritare un altro istituto, che opera dal 1° gennaio 1998 presso la sola Camera, il quale si inserisce sempre nel procedimento legislativo e la cui attività presenta anch'esso alcuni profili che possono essere fatti rientrare all'interno della funzione di controllo. Si tratta del Comitato per la legislazione, al quale accennava la professoressa Catelani e su cui già i colleghi che mi hanno preceduto in questo ciclo di seminari si sono sicuramente già soffermati<sup>46</sup>.

Ritengo che il Comitato per la legislazione meriti di essere richiamato qui anzitutto per la sua composizione assai peculiare, nel senso che è l'unico organo composto pariteticamente da deputati della maggioranza e dell'opposizione (e già si è accennato a come questo sia uno dei pochi casi in cui emergono le nozioni di maggioranza e di opposizione all'interno dei regolamenti parlamentari) ad intervenire nel procedimento legislativo con poteri tutt'altro che irrilevanti, sostanzialmente

---

on Parliamentary Scrutiny), in *Parliamentary Affairs*, 2001, p. 554 s. Sull'importanza di diffondere anche in Italia una cultura dell'*accountability* insistono A. Martini-M. Sisti, nella loro introduzione (dal titolo *Quale controllo da parte delle assemblee regionali sull'attuazione delle politiche?*) ad un seminario su *Il ruolo del Consiglio regionale nei nuovi statuti*, svoltosi a Bologna il 30 settembre 2002, i cui atti sono in corso di pubblicazione su *Le istituzioni del federalismo*, 2002.

<sup>46</sup> Il Comitato per la legislazione è stato oggetto di una notevole attenzione in dottrina: cfr. tra gli altri, F. Bientinesi, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, 1998, p. 527 s.; F. Petricone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 705 s.; M.P.C. Tripaldi, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 1999, p. 85 s.; E. Bassoli, *L'idea di codificazione nella prima attività del Comitato per la legislazione*, in *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Napoli, Jovene, 1999, p. 173 s.; R. Maffio, *Politiche per la legislazione e ruolo delle istituzioni: il caso del Comitato per la legislazione*, in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, p. 396 s.; E. Berarducci-R. Alesse, voce *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur. Aggiornamento*, Roma, Treccani, 1999; P. Piciacchia, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il politico*, 2000, p. 29 s.; C. Ciuffetti, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della repubblica. Organi, procedure, apparati*, 11, Roma, Camera dei deputati, 2001, p. 3 s.; N. Maccabiani, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, Promodis, 2001, spec. p. 9 s.; S. Di Filippo, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria legislativa e qualità della legislazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Padova, Cedam, 2002, p. 19 s.; F. Bientinesi, *Brevi note sul funzionamento del comitato per la legislazione nel primo turno di presidenza della XIV legislatura (21 giugno 2001-25 aprile 2002)*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); e A. Di Capua-S. Panizza, *Recenti tendenze della tecnica normativa in Italia, con particolare riferimento all'esperienza del Comitato per la legislazione istituito presso la Camera dei deputati*, in corso di pubblicazione in *Ciencia de la Legislacion*, a cura di A.A. Martino, Universidad del Salvador, Buenos Aires. Tale attenzione è stata da alcuni giudicata persino eccessiva rispetto al ruolo effettivamente svolto, finora, dal Comitato per la legislazione. Essa, tuttavia, si deve riconnettere alle molte novità che caratterizzano tanto la struttura quanto le funzioni dell'organo, le quali sono state anche all'origine di alcuni "equivoci" nei primi commenti successivi alla sua istituzione (e in particolare dell'accusa di essere un momento di consociazione, dove i *leaders* degli schieramenti avrebbero negoziato gli accordi sui contenuti della legislazione ordinaria). L'attività del Comitato per la legislazione, peraltro, ha da subito mostrato, appunto, che di equivoci si trattava e sembra rappresentare, per il momento, una delle poche aree istituzionali nelle quali, sui problemi della qualità della legislazione, si è affacciato quello spirito *bi-partisan* che da più parti viene – in genere inutilmente – invocato (purtroppo senza produrre ancora esiti particolarmente rilevanti sul livello qualitativo della legislazione approvata in questi anni).

equiparabili a quelli di una commissione filtro. Interessante è, poi, andare a vedere in quali ipotesi il regolamento della Camera ha previsto l'obbligatorietà dell'intervento del Comitato per la Legislazione: si tratta, infatti, proprio di quei procedimenti legislativi "duali", per usare la denominazione a me particolarmente cara, proposta dal professor Manzella<sup>47</sup>, quelli cioè in cui l'esercizio della funzione legislativa parlamentare si abbina all'esercizio della funzione normativa del Governo, in particolare ove a questa funzione è attribuito un valore sostanzialmente primario.

In un primo momento il parere del Comitato per la legislazione era obbligatorio, ai sensi dell'art. 96-*bis*, comma 1, del regolamento della Camera, solo sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, relativamente ai quali il Comitato è inviato a proporre "la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione". Qui il riferimento, operato attraverso una di quelle norme di rinvio mobile alla legislazione vigente assai frequenti, ad esempio, nella disciplina della sessione di bilancio, è all'art. 15 della legge n. 400 del 1988, i cui contenuti sono stati recentemente ripresi – insieme allo stesso parere espresso dal Comitato per la legislazione su quel provvedimento – in occasione del secondo messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica Ciampi: in questo messaggio, che si caratterizza per più di un aspetto innovativo, si sottolinea il valore delle "norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere [...] rigorosamente osservata", non diversamente dall'art. 77 Cost.<sup>48</sup>.

A questo primo intervento obbligatorio del Comitato per la legislazione se ne è aggiunto, nel 1999, un secondo, che riguarda la fase parlamentare dei procedimenti di delega legislativa e di delegificazione: ai sensi dell'art. 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento della Camera, il Comitato è chiamato ad esprimersi su tutti "i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge". In sostanza, il parere del Comitato per la legislazione è necessario per i progetti di legge che contengano norme di delega legislativa o di delegificazione, intesa in senso ampio, come comprensiva cioè di tutte le forme di dismissione di una

---

<sup>47</sup> Cfr., per tutti, A. Manzella, *Il parlamento*, II ed., Bologna, Il mulino, 1991, p. 254 s.

<sup>48</sup> A commento del rinvio del Presidente Ciampi, cfr. N. Maccabiani, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2002 ([www.mulino.it](http://www.mulino.it)), G. D'Amico, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, ivi, 14 aprile 2002, A. Simoncini, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 613 s. e A. Celotto, *Un rinvio rigoroso ma ... laconico. Linee guida per una riflessione*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 810 s. Per effetto del rinvio mobile contenuto nell'art. 96-*bis*, comma 1, del regolamento, il Comitato per la legislazione ha incluso nel proprio parametro di giudizio anche le norme sui decreti-legge contenute nello statuto del contribuente: cfr. la relazione del Presidente Trantino (in A.C., XIV legislatura, boll. Giunte e comm., 19 giugno 2002, p. 9 s., spec. 19 s.) e, in dottrina, U. de Siervo, *Contributo al dibattito sulle norme sulla produzione normativa contenute in fonti primarie (a proposito del c.d. statuto dei diritti del contribuente)*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, cit., p. 1 s., spec. 9.

quota di potestà legislativa in favore di una potestà regolamentare, sia questa esercitata a livello statale, regionale o locale, o anche affidata alle autorità indipendenti dotate, appunto, di poteri regolamentari<sup>49</sup>.

In questo modo il regolamento parlamentare sembra dar ragione ad un orientamento dottrinale che ha sostenuto l'assimilabilità dello strumento della delega legislativa e di quello della delegificazione<sup>50</sup>. Si tratta di un'assimilabilità che è però riferita, in questo caso, solo al trattamento procedurale al quale deve essere assoggettato il relativo progetto di legge: e, effettivamente, è difficile negare che i due strumenti si assomiglino molto tra di loro, per lo meno dal punto di vista del Parlamento. Per altri aspetti – e in particolare per quanto attiene alla forza passiva e al sindacato giurisdizionale – decreti legislativi e regolamenti di delegificazione appaiono invece ancora ben differenziati tra loro, almeno *rebus sic stantibus*.

Infine, sempre nel 1999, all'interno del già ricordato art.96-ter del regolamento della Camera, ossia dalla disposizione che disciplina *ex novo* il procedimento per l'espressione del parere parlamentare su schemi di atti normativi del Governo, si è stabilito che il Comitato per la legislazione, analogamente a quel che accade, sin dall'inizio, per tutti i progetti di legge – possa esprimere il suo parere sugli schemi di tali atti, dietro richiesta del *quorum* di un quinto dei deputati della Commissione che sta esaminando il testo per esprimere il parere al Governo. Si tratta peraltro di una competenza che è stata fin qui assai poco esercitata<sup>51</sup>.

Dunque, il Comitato per la legislazione è coinvolto in quei procedimenti parlamentari di carattere normativo nei quali la valenza (anche) di controllo è più evidente: è chiaro che il coinvolgimento di un organo paritetico, chiamato a giudicare sulla base di parametri oggettivi relativi alla qualità del testo in esame, tende a rafforzare l'alterità governo-parlamento e dunque ad arricchire la funzione di controllo parlamentare che così viene svolta. Peraltro, non sembra che ci si possa spingere fino a ritenere che il Comitato svolga “un vero e proprio controllo preventivo di legittimità”<sup>52</sup>, e forse neppure nel senso di auspicare che la funzione di controllo sia sempre affidata ad organi paritari e tendenzialmente *bipartisan*: è vero che la funzione di controllo parlamentare abbisogna di una serie di conoscenze

---

<sup>49</sup> Cfr., sul punto, la relazione della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione sull'attuazione degli articoli 16-bis, comma 6-bis, e 96-ter del regolamento della Camera, a norma dell'articolo 154, comma 4-bis, del regolamento (relatori: Lembo, Meloni e Signorino), presentata alla presidenza il 21 febbraio 2001 (A.C., XIII legislatura, doc. II-ter, n. 2). Una tale competenza acquista particolare rilievo alla luce dell'art. 117, sesto comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale sembra comportare un deciso ampliamento degli spazi per i regolamenti regionali, provinciali e comunali, anche in deroga alle leggi preesistenti. Sul punto, cfr. G.C. De Martin, *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>50</sup> Il riferimento è al lavoro monografico di E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999, spec. p. 151 s., ove si sostiene la tesi secondo cui sia la delega legislativa sia la delegificazione possono essere ricostruite come delega di potestà normative all'esecutivo, non dissimili nell'un caso e nell'altro.

<sup>51</sup> Nel corso della XIII legislatura sono stati trasmessi al Comitato solo due schemi di atti normativi del Governo. Nella XIV legislatura (al 29 ottobre 2002) un solo provvedimento è stato trasmesso al Comitato ai sensi dell'art. 96-ter del regolamento.

<sup>52</sup> Così, invece, F. Petricone, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 711 s. Sottolinea invece la funzione di *moral suasion* svolta dal Comitato per la legislazione S. Di Filippo, *L'attività del Comitato*, cit., p. 54 s..

tecniche e che l'assunzione di queste conoscenze è bene sia guidata da logiche di tipo imparziale, ma sembra innegabile che essa, per il solo fatto di svolgersi in parlamento e di riferirsi all'attività dell'esecutivo, acquisti – o, comunque, sia suscettibile di acquistare – una valenza politica, per cui, almeno nella fase decisionale, appare inevitabile che anche gli strumenti di controllo siano assoggettati alla dialettica tra maggioranza e opposizione.

4. In conclusione, vorrei ritornare sulle ragioni per cui, in questa relazione, ho dedicato ampio spazio a quelli che ho chiamato i “nuovi” strumenti di controllo, ed in particolare alle manifestazioni della funzione di controllo nell'ambito del procedimento legislativo e dei procedimenti di tipo normativo. A parte le ragioni di carattere pratico e personale, accennate in premessa, ho inteso soffermarmi su questi istituti perché essi possono forse essere di aiuto per chi intenda andare alla ricerca della funzione di controllo parlamentare: si tratta di una ricerca particolarmente importante, in un momento nel quale il ruolo dei Parlamenti come legislatori è posto sempre più chiaramente in crisi dai poteri normativi attribuiti agli esecutivi e dalla natura multilivello degli ordinamenti contemporanei. Non a caso, si è riscontrata, negli ultimi anni, una tendenza generale degli organi legislativi a porre più enfasi nel controllo e altresì ad allontanarsi dal controllo di tipo generale per indirizzarsi verso meccanismi più specifici e fondati tecnicamente<sup>53</sup>.

L'esempio più macroscopico delle difficoltà che incontra chi intraprenda questa ricerca della funzione di controllo è quello che attualmente riguarda i Consigli regionali. I Consigli regionali, infatti, si trovano ormai, almeno alla luce della disciplina transitoria contenuta nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, ad operare in una forma di governo neo-parlamentare<sup>54</sup>, caratterizzata cioè da un esecutivo legittimato direttamente dai cittadini, ma comunque legato al Consiglio da un rapporto fiduciario: questo legame consente al Consiglio di sfiduciare il Presidente della regione, ma solo a costo del suo stesso scioglimento, per effetto della regola *simul stabunt, simul cadent* (regola che la Corte costituzionale ha recentemente qualificato come inderogabile per gli statuti regionali)<sup>55</sup>.

In questa forma di governo, i Consigli regionali sono stati privati di quella che era forse la loro principale “occupazione” – quella cioè di fare e disfare governi – e al tempo stesso hanno perso l'esclusività della titolarità della funzione normativa, dovendo fare i conti con una potestà regolamentare che dovrebbe spettare, almeno in

---

<sup>53</sup> In questi termini, cfr. T. Cristensen-P. Laegreid-P.G. Roness, *Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emergin Effects*, in *The Journal of Legislative Studies*, spring 2002, p. 37 s., il cui studio è dedicato al Parlamento norvegese.

<sup>54</sup> Sul punto cfr., tra gli altri, M. Olivetti, *Sulla forma di governo delle regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 943 s. e C. Fusaro-L. Stroppiana-S. Zampolla, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale, in Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I, cit.*, p. 3 s.

<sup>55</sup> Cfr. Corte cost. n. 304 de 2002 (in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), nella quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la delibera statutaria adottata dal Consiglio regionale delle Marche, recante “Disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1”, e volta a consentire al vicepresidente della Giunta regionale di subentrare al presidente “in caso di morte o impedimenti permanente del Presidente”.

via ordinaria, alla Giunta. Essi hanno cercato perciò di ridefinire il proprio ruolo, ipotizzando un recupero e una valorizzazione delle funzioni di controllo<sup>56</sup>. Da questo contributo, forse, si può trarre l'indicazione – rivolta, appunto, anzitutto ai Consigli regionali, ma non solo ad essi – nel senso di procedere a tale valorizzazione non solo potenziando e rendendo più efficaci i tradizionali strumenti di controllo (utili, come si è visto, sia all'opposizione che alla maggioranza), ma anche a guardando alle forme di controllo che, in quanto si esercitano all'interno di procedimenti normativi, sono forse un po' più nascoste, ma a volte più incisive rispetto a quelle tradizionali.

---

<sup>56</sup> Ad esempio, si vedano: la già citata ricerca in tre volumi, coordinata da M. Carli, svolta dal Dipartimento di diritto pubblico dell'università di Firenze in collaborazione con il Consiglio regionale della Toscana, su "Il ruolo delle assemblee elettive"; le ricerche svolte dal Censis su "I Consigli Regionali rinnovati attori della rappresentanza sociale", dedicate a "interpretare la rappresentanza, riconoscere le nuove identità regionali (Cagliari, 22 giugno 2001), a "ridefinire gli strumenti di indirizzo e controllo" (Perugia, 17 luglio 2001) e a "garantire la cittadinanza: un preambolo per gli Statuti?" (Torino, 22 marzo 2002), tutti disponibili sul sito [www.censis.it](http://www.censis.it); il progetto CAPIRE, che si presenta appunto come "un'iniziativa dei Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana per rilanciare e dare maggiore efficacia alla funzione di controllo da parte delle Assemblee, mediante l'adozione di nuovi strumenti statutari, legislativi ed organizzativi" (si veda il sito [www.capire.org](http://www.capire.org)).