

Relazione al Seminario di studio "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione" del 17 marzo 2006 promosso dal Centro di Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università degli Studi di Teramo, in corso di pubblicazione Luiss University Press

I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta

di *Guido Rivosocchi* (Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Lecce)

SOMMARIO: 1. Premessa: i poteri ispettivi e il controllo parlamentare nel quadro della forma di governo, tra revisione costituzionale e riforma dei regolamenti parlamentari. 2. Il sindacato ispettivo del Parlamento sul Governo nella XIV legislatura: il ribaltamento della meccanica di funzionamento bipolare delle Assemblee elettive e l'inattuazione delle riforme regolamentari della XIII legislatura. 3. L'insostenibile leggerezza del controllo parlamentare, tra irriducibile politicità e carenza di sedi e procedimenti efficaci a garantire l'autonomia della funzione. 4. Le commissioni di inchiesta: uno strumento ininfluenza sulla funzione di controllo parlamentare nel maggioritario e nella Repubblica delle coalizioni. 5. Per concludere... tutti i paradossi della più "maggioritaria" delle legislature.

1. Premessa: i poteri ispettivi e il controllo parlamentare nel quadro della forma di governo, tra revisione costituzionale e riforma dei regolamenti parlamentari

E' da tempo assodato che i poteri ispettivi e il controllo parlamentare costituiscono uno dei più diretti riflessi della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, nel senso che, al rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, dovrebbe necessariamente corrispondere un potenziamento delle funzioni non legislative, di indirizzo e di controllo, delle Camere¹.

¹ In questa prospettiva, G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, 8 s., esclude, ad esempio, che lo "spettro" dei poteri ispettivi del Parlamento sia esclusivamente finalizzato alla funzione di rimozione del Governo (pur costituendone, quest'ultima, il presupposto: *ivi*, 5), in quanto, altrimenti, l'esercizio del sindacato ispettivo dovrebbe essere riconducibile soltanto alla maggioranza parlamentare. In senso analogo, circa il potenziamento delle funzioni di controllo delle Camere, E. CHELI,

Nel contesto italiano questa premessa sembra essere negli ultimi anni “estremizzata” per effetto di due concomitanti fattori. In primo luogo, il processo di trasformazione del Parlamento, sempre maggiormente orientato ad una funzione legislativa di indirizzo e di coordinamento dei diversi soggetti di normazione abilitati dalla Costituzione². Di qui, le profonde trasformazioni circa i “caratteri” della legislazione³, che hanno progressivamente condotto le Camere all’esercizio di una funzione sempre più identificabile nella «regolazione di segmenti, di articolazioni, di tempi delle materie da disciplinare»⁴ attraverso leggi che indicano i principi-quadro e i programmi, lasciando agli altri soggetti normatori i provvedimenti di attuazione⁵, e, nel contempo, prevedono i tempi fissi delle verifiche, (anche) affidati a momenti e soggetti extraparlamentari⁶. Tale tendenza, in atto dagli anni Ottanta e culminata negli anni Novanta – che induce, tra l’altro, Governo e Parlamento ad incentivare l’esercizio dei poteri normativi dell’Esecutivo (e, in particolare, la delegazione legislativa), gli strumenti di delegificazione e di semplificazione, le “grandi” leggi “organiche” di indirizzo e di coordinamento⁷ – concorre a determinare la perdita di centralità della

Atto politico e funzione di indirizzo politico, Milano, Giuffrè, 1961, 141 ss.; S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 323 e 339 s. In merito all’«incidenza particolare nella forma di governo parlamentare» delle procedure ispettive e di controllo, si veda, più di recente, anche R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, II Ed., Milano, Giuffrè, 2005, 317.

² Sul punto cfr., ad esempio, F. MODUGNO, *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla crisi della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, 1 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 2002, 39 ss.

³ Cfr., ad esempio, F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Atti del XVII Convegno nazionale (a cura di M. Basciu), Milano, Giuffrè, 1992, 125 ss.; U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione delle fonti a livello nazionale*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, XVIII ss.; F. MODUGNO, *A mo’ di introduzione*, cit., 36 ss.

⁴ A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 2002, 39.

⁵ Cfr. A. MANZELLA, *Il percorso delle istituzioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Ritratto dell’Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 53, il quale sottolinea come il nuovo potere di normazione dei parlamenti si esprima attraverso «procedimenti di co-decisione», mediante i quali «le Camere disciplinano segmenti normativi d’inquadramento, di verifica, di conferma, lasciando ad altri – Regioni, governo, istituzioni comunitarie, autonomie locali – i segmenti della normazione concreta».

⁶ Così, A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, cit., 39.

⁷ Su queste tendenze, cfr., per tutti, B. CARAVITA – M. LUCIANI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: note e materiali*, in *Pol. dir.*, 1986, 263 ss., specie a commento delle proposte di riforma “Ferrara e altri” della IX legislatura (ivi, 266 ss.); F. MODUGNO, *A mo’ di introduzione*, cit., 38 ss.

legge nel sistema delle fonti⁸, ma non pare peraltro inconciliabile con l'eterno ritorno del processo di amministrativizzazione della legge, ovvero di una legislazione di specifica tutela di microinteressi, di carattere provvedimentale, o, addirittura, *ad personam*, come la XIV legislatura ha tristemente dimostrato⁹.

A queste trasformazioni della funzione legislativa non può non corrispondere un potenziamento della funzioni ispettive e di controllo del Parlamento¹⁰.

Ad analoghe conclusioni – in secondo luogo – si dovrebbe giungere anche alla luce dell'introduzione del principio maggioritario¹¹, che viene, di per sé, a postulare una ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni delle Assemblee elettive¹², e – a

⁸ Sul punto cfr., per tutti, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, II Edizione, Genova, Edizioni Culturali Internazionali Genova, 1997, 44 ss.; A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999, 172 ss., spec. 202 ss.

⁹ Cfr., ad esempio, F. SORRENTINO, *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, Relazione in occasione del decennale della scomparsa di Temistocle Martines, Università degli Studi di Roma "La Sapienza" – Facoltà di Giurisprudenza, 26 maggio 2006, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (14 giugno 2006).
10 Cfr., ad esempio, L. VIOLANTE, *Il parlamento nell'età della globalizzazione*, in *Rass. parl.*, 2003, 50, il quale rileva che «l'inevitabile perdita di poteri legislativi del parlamento, determinata dalla necessità di regole più leggere, più flessibili e più veloci, dovrebbe essere compensata da una crescita rilevante dei poteri di controllo» (cors. ns.); nonché, volendo, G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rass. parl.*, 2003, 511 s. e 519.

¹¹ Si assume qui l'introduzione nell'ordinamento di elementi che connotano il principio maggioritario direttamente in seguito al rafforzamento degli Esecutivi, anche a prescindere dall'adozione di una legge elettorale in senso tecnico maggioritaria, accogliendo, quindi, il principio nella sua accezione "funzionale" – relativa alla partecipazione ai processi decisionali – e non già come principio di rappresentanza (la distinzione si deve a E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, Adelphi, 1976, *passim*, spec. 94 ss., nella cui scia differenzia i due profili anche G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 171 ss.), che postulerebbe il necessario adeguamento dell'ordinamento. Accoglie il significato "funzionale" del principio maggioritario A. MANZELLA, *I regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, in *Città e Regione*, 1980, IV, 36 ss.; nonché ID., *Il parlamento*, II Ed., Bologna, Il Mulino, 1991, *passim*, quanto alla necessità di riformare organizzazione e meccanica di funzionamento delle assemblee elettive in un più stretto rapporto con gli Esecutivi (che prescinde dalla legge elettorale), tra l'altro, offrendo una lettura – specie nel primo scritto richiamato – "in controtendenza" rispetto alla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, considerati dai più troppo sbrigativamente "figli" della "stagione consociativa" (cfr., ad esempio, A. BALDASSARRE, *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in *Le Assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*, Giornate in memoria di Aldo Moro (Roma, 8-9 maggio 1998), Roma, 1998, 99 ss.). Quanto ai riflessi del principio maggioritario, al di là dell'adozione di una legge elettorale maggioritaria, sui rapporti tra governo e parlamento, si veda anche S. LABRIOLA, *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1995, 51 ss., secondo il quale «il principio maggioritario non è solo una tecnica per l'attribuzione dei seggi, ma, nei contenuti che espressamente gli sono attribuiti, si configura come fattore di regolazione del rapporto tra governo e parlamento» (ivi, 57). Conviene circa la considerazione che «il parlamentarismo maggioritario può funzionare sia con una legge elettorale proporzionale, sia con una legge maggioritaria» anche B. CARAVITA, *Perché il Senato delle regioni?*, in *Quad. cost.*, 2000, 637.

¹² In questa prospettiva cfr., ad esempio, L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 6, 919 ss., spec. 921.

livello statale – di un rinnovato ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale multilivello¹³.

Tuttavia, al di là dei modelli descrittivi – idonei a ridefinire la collocazione delle Assemblee legislative, ma non a spiegare le radici più profonde della loro trasformazione – resta da chiedersi sino a che punto questo processo risulti compatibile con la forma di governo costituzionale.

Da questo punto di vista, la XIV legislatura costituisce un banco di prova assai interessante: la configurazione dei poteri ispettivi e del controllo parlamentare appare assolutamente centrale nelle concrete dinamiche della forma di governo. Prosegue, infatti, nel solco della XIII, quel processo di rafforzamento dell'Esecutivo sul Legislativo e, in particolare, della posizione e del ruolo del Presidente del Consiglio in seno alla compagine governativa. Tale tendenza affonda le sue radici nell'introduzione di un sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario e nella conseguente "investitura" preventiva, da parte delle coalizioni, dei candidati alla Presidenza del Consiglio, trova – a livello statale – un primo riconoscimento nel diritto positivo in taluni profili di riforma della Presidenza del Consiglio (decreto legislativo n. 303 del 1999), e viene, già da tempo, a permeare i meccanismi di elezione diretta dei vertici degli Esecutivi locali e regionali¹⁴.

Per non scadere, però, in un effettivo depotenziamento del Parlamento rispetto al Governo – processo portato al suo culmine dal progetto di revisione costituzionale approvato dalle Camere nella XIV legislatura (cfr. *Atti parl.* Camera 4862, *Atti parl.*

¹³ Cfr., almeno, J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, spec. 214 ss.; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european Constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, 703 ss.; ID., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, cit., 511 ss.; ID., *Elements and Structures of the European Constitution*, in R. MICCÙ/I. PERNICE (eds.), *The European Constitution in the Making*, Nomos, Baden Baden, 2004, 21 ss., spec. 32.; V. ATRIPALDI e R. MICCÙ, *La Costituzione Europea "multilivello" tra garanzie di omogeneità ed identità plurali*, in R. MICCÙ/I. PERNICE (eds.), *The European Constitution in the Making*, cit., 65 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, cit., 35 ss.

¹⁴ Sul punto, circa l'accoglimento di un principio maggioritario di carattere "funzionale" nelle forme di governo regionali, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2006, 126 ss. (spec. nota 7).

Senato 2544)¹⁵ – a tale tendenza dovrebbe corrispondere, tra l'altro, un potenziamento dei poteri ispettivi e del controllo parlamentare¹⁶.

Sul punto, nella XIII legislatura si era assistito al tentativo di elaborare risposte adeguate. Sia pure in maniera incompiuta e complessivamente insufficiente, Governo e Parlamento avevano comunque posto la questione del rafforzamento del controllo parlamentare nel quadro più ampio della razionalizzazione della forma di governo e della costruzione di uno statuto dell'opposizione¹⁷. I labili correttivi, introdotti attraverso modificazioni ai regolamenti parlamentari, non paiono tuttavia idonei a produrre quegli elementi di razionalizzazione e di correzione alle torsioni in senso maggioritario impressi alla forma di governo costituzionale.

Rimane, anzitutto, da sciogliere “a monte” il dilemma tra principio monocratico e principio collegiale nell'organizzazione dell'organo Governo, che né l'Assemblea Costituente né la legge n. 400 del 1988 hanno risolto in senso definitivo¹⁸. Da un lato, infatti, l'incremento dei poteri di direzione, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio pare ampiamente confermato – nel diritto positivo – dal decreto legislativo n. 303 del 1999, che ha riformato la Presidenza del Consiglio valorizzandone le strutture di coordinamento e di ausilio rispetto alle funzioni di direzione del Governo ed ha contestualmente previsto lo snellimento dell'organizzazione e dell'articolazione dei

¹⁵ Su questo punto converge la dottrina costituzionalistica, anche di diverso orientamento: cfr., ad esempio, G. FERRARA, *Verso la monocrazia* (23 settembre 2004), in www.costituzionalismo.it; L. ELIA, *Il premierato assoluto*, in ID., *La Costituzione aggredita. Forme di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005, 61 ss. e 133 ss.; G. GUARINO, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale* (18 febbraio 2005), in www.costituzionalismo.it; P. CIARLO, *No alla controriforma costituzionale del centro-destra* (26 maggio 2006), in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. DI GIOVINE, *L'elezione del Primo ministro e la fiducia*, in *Scelgo la Costituzione. No alla controriforma*, a cura di M. Oliviero e F. Russo, Il manifesto – Liberazione, Roma, 2006, 27 ss.; A. MANZELLA, *Referendum, dieci no alla Grande Riforma del Polo*, in *la Repubblica*, 12 giugno 2006, 20; G. ZAGREBELSKY, *L'anima profonda della Costituzione*, in *la Repubblica*, 23 giugno 2006, 46; A. CELOTTO, *La Costituzione al bivio. Perché votare NO alla riforma*, Milano, Editoriale Scientifica L'Unità, 2006, 25 ss.

¹⁶ Sul nesso tra legittimazione diretta degli Esecutivi e rafforzamento del controllo parlamentare, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Nuova Edizione, Bologna, Il Mulino, 2003, 81 ss.; R. BIN, *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, n. 3, 2000, 456 ss.; N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2002, 960.

¹⁷ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, *passim*, spec. 56 ss.

¹⁸ In questo senso v. S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo*, Giappichelli, Torino, 1997, 93 ss.; ID., *Appunti sulle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 1999.

dipartimenti¹⁹. Dall'altro, invece, la prassi della XIII e XIV legislatura (soprattutto nella seconda metà dei rispettivi periodi) ha nuovamente manifestato la tendenza alla configurazione di governi a «direzione plurima dissociata»²⁰, peraltro confermata in avvio della XV legislatura.

Né il progetto di riforma della Parte seconda della Costituzione approvato nella XIV legislatura sembrava idoneo a contenere tale tendenza, prevedendo, da un lato, un sorta di «premierato assoluto»²¹, e, dall'altro, irrigidendo il collegamento tra il candidato alla carica di Primo ministro e la coalizione di liste che lo sostiene²², senza peraltro assicurare la formazione di coerenti maggioranze di governo, né scongiurare i rischi di governi di minoranza. L'art. 32 del testo approvato dal Parlamento, che modificava l'art. 94 Cost., limitando – al primo comma – il voto iniziale di fiducia da parte della Camera dei deputati ad un «voto sul programma»²³, che non avrebbe dovuto necessariamente avvenire a maggioranza assoluta come nel caso della sfiducia, avrebbe di fatto consentito maggioranze disuguali ai fini dell'instaurazione e nell'interruzione del rapporto fiduciario, che avrebbero paradossalmente rischiato di rendere più inamovibile un Governo di maggioranza relativa rispetto ad uno a maggioranza assoluta²⁴. Se a ciò si aggiunge, da un lato, la sostanziale attribuzione del potere di scioglimento anticipato delle Camere al Primo ministro²⁵, e, dall'altro, la «gerarchizzazione interna» dell'organo costituzionale Governo²⁶, si avrà la misura di

¹⁹ Cfr., ad esempio, A. PAJNO, *La presidenza del Consiglio dei ministri: dal vecchio al nuovo ordinamento*, in *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999, sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Il Mulino, Bologna, 2000.

²⁰ E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Milano, Ed. Comunità, 1977, 49.

²¹ Per riprendere l'efficace espressione di L. ELIA, *Il premierato assoluto*, in ID., *La Costituzione aggredita*, cit., 61 ss. e 133 ss.

²² Cfr. art. 30 del progetto che modificava l'art. 92 Cost.

²³ Di «volto ad oggetto limitato» ha opportunamente parlato M. OLIVETTI, *Calma signori, non smettiamo di ragionare*, in *Avvenire*, 18 novembre 2005.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Cfr. art. 27 del progetto che modificava l'art. 88 Cost.

²⁶ Che, al di là di talune condivisibili disposizioni (come l'introduzione del potere di nomina e di revoca dei ministri ex art. 33 del progetto che modificava l'art. 95 Cost.), ispirava l'intero progetto di riforma, ponendosi nettamente al di fuori non soltanto della forma di governo parlamentare (cfr. G. GUARINO, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, cit.; e G. FERRARA, *Verso la monocrazia*, cit.), ma anche dello stesso «premierato» (su quest'ultimo aspetto, v. le critiche, su versanti opposti, di L. ELIA, *Il premierato assoluto*, cit., 61 ss. e 133 ss., e di S. CECCANTI, *Il Governo è indebolito*, in *Un no per le riforme. Non uno scontro di civiltà*, a cura di G. Matteoli, I libri de "Il

come il progetto comportasse non soltanto l'assoggettamento del Parlamento, ma anche dell'organo costituzionale Governo, nel suo complesso, alla volontà del Primo ministro²⁷. Tutto ciò – e questo forse non è stato sufficientemente sottolineato – senza che fosse neppure conseguito un effettivo superamento della logica di coalizione e del potenziale potere di ricatto dei piccoli partiti nei confronti del Primo ministro. Quest'ultimo, infatti, avrebbe potuto certamente fare uso del potere di scioglimento contro la Camera dei deputati, ma sarebbe comunque rimasto sempre anch'egli vincolato dall'irrigidimento del legame con la coalizione elettorale che lo "candidava".

Se la funzione di indirizzo politico del Parlamento non può non essere ricomposta nel quadro del processo di razionalizzazione del parlamentarismo che ha ispirato le formule della (ormai abusata) «lunga transizione»²⁸ verso un modello di democrazia «maggioritaria»²⁹ e delle susesposte tendenze circa la ridefinizione della funzione legislativa, ciò non dovrebbe tuttavia riflettersi su un depotenziamento del Parlamento, ma, semmai, muovere proprio da un rafforzamento delle funzioni camerali non legislative e di controllo.

Oggi, tra l'altro, il (contraddittorio) processo di riforma istituzionale verso un modello di democrazia «maggioritaria», avviato dalla riforma elettorale del 1993, appare tutt'altro che concluso e, invero, dagli approdi davvero incerti. Non è tanto il carattere "proporzionale" della recente riforma elettorale – la quale sembra semmai

Riformista", Roma, Edizioni Riformiste Società Coop., 2006, 29 ss.), ma anche, in qualche modo, dei canoni del costituzionalismo, in base ai quali divisione dei poteri, rigidità della Costituzione e rispetto della legalità costituzionale si devono riflettere (anche) sulla struttura forma di governo, preservata dalla Corte costituzionale attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri (per questa tesi cfr., ad esempio, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 2 s.). In tale prospettiva, il Costituente non ha soltanto previsto l'indisponibilità di tali principi alle maggioranze politiche contingenti, ma ha anche disegnato – a partire dall'art. 1, secondo comma, Cost. – puntuali forme e procedure di esercizio della sovranità nei limiti della Costituzione stessa, delineando così spazi ben definiti di espressione della dialettica democratica e delle dinamiche istituzionali. Una revisione che investa, ad esempio, la forma di governo va quindi valutata alla luce del complessivo disegno di riforma, nella parte in cui si riflette sulla forma di Stato, sul sistema delle garanzie e sulla stessa Parte I della Costituzione repubblicana.

²⁷ Cfr. le conclusioni a cui giungono G. GUARINO, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, cit.; e G. FERRARA, *Verso la monocrazia*, cit.

²⁸ Tra i primi, cfr. G. PITRUZZELLA, *La lunga transizione: la forma di governo nell'XI e nella XII legislatura*, in *Diritto pubblico*, 1996, 193 ss.

²⁹ Sui caratteri della democrazia «maggioritaria», definita come «modello Westminster», contrapposta al «modello consensuale», si vedano, per tutti, H. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1988, 11 ss.; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, 5ª Ed., Bologna, Il Mulino, 2004, 118 ss.

radicalizzare un brutale principio maggioritario di coalizione – a deporre a sfavore della “chiusura” della transizione³⁰, quanto i fragili presupposti su cui essa si è aperta e su cui viene conseguentemente a poggiare. Il rigetto della democrazia partecipativa e l’introduzione di fragili e poco condivisi modelli di democrazia «decidente»³¹ sembrano infatti riflettersi negativamente sulle torsioni impresse alla forma di governo costituzionale.

Centrale, in questo contesto, appare la configurazione degli strumenti del sindacato ispettivo e del controllo parlamentare.

In riferimento ai primi, assume particolare rilievo la (più o meno contraddittoria) attitudine dei regolamenti parlamentari a modellare il funzionamento delle Assemblee elettive secondo una meccanica di tipo bipolare, nonché l’idoneità della fonte regolamentare a definire modelli organizzativi e procedurali nella ricerca di uno statuto dell’opposizione “integrativi” rispetto alla fonte costituzionale³².

Per quanto riguarda il controllo parlamentare, si tratta invece di valutare quali strumenti possano essere ricondotti all’esercizio di questa funzione in un logica “maggioritaria”, ovvero in quella determinata dall’entrata in vigore di una legge elettorale “proporzionale di coalizione” con forte premio di maggioranza.

Dal primo punto di vista, i regolamenti parlamentari paiono ancora afflitti, anche dopo le consistenti riforme del 1997-98 alla Camera e del 1999 al Senato, e le successive tornate novellistiche del 2001-2003, da un certo «strabismo»³³, guardando,

³⁰ Sul cui processo anche la riflessione scientifica non riscontra risultati complessivamente soddisfacenti: in questo senso, cfr. *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, Il Mulino, 2004.

³¹ Cfr., ad esempio, A. BALDASSARRE, *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, cit., 99 ss.; G. PITRUZZELLA, *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell’ingegneria costituzionale in Italia*, in *Modelli istituzionali e riforma della politica*, a cura di R. di Leo e G. Pitruzzella, Bologna, Il Mulino, 1999, 323 ss.

³² In questo senso sembrerebbe porsi S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2004, 10 s., che apprezza il tentativo delle riforme dei regolamenti parlamentari di istituzionalizzare le nozioni di «maggioranza» e di «minoranza» in una logica diversa da quella (occasionale e episodica, sia pure in riferimento a votazioni su atti fondamentali quali l’approvazione del regolamento stesso e la mozione di fiducia) che si desume dall’art. 64 Cost. e dall’art. 94 Cost., tesa invece a valorizzare la «funzione permanente della maggioranza e della minoranza nel nostro sistema politico-istituzionale», anche se poi ne critica le incongruenze specie in riferimento alla disciplina del gruppo misto.

³³ Per riprendere l’efficace espressione di F. LANCHESTER, *Introduzione al Seminario La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto*

da un lato, al principio maggioritario, e, dall'altro, a logiche ancora smaccatamente proporzionalistiche, che si sono puntualmente palesate anche nel corso della XIV legislatura.

Della prima tendenza sono infatti espressione il tentativo di introdurre “corsie preferenziali” per le iniziative legislative del governo (art. 69 reg. Cam.); le «relazioni di minoranza» e i «testi alternativi» ai progetti di legge (art. 79, commi 12-14, reg. Cam.), che hanno consentito l'emersione – anche mediante un adeguamento delle modalità procedurali di votazione in Assemblea (art. 87, comma 1-*bis*, reg. Cam.) – di priorità programmatiche di opposizione alternative al programma legislativo della maggioranza³⁴, delineato in esito all'istruttoria e alla fase referente svoltasi in Commissione³⁵; e – anche se in minor misura – le modalità di programmazione dei lavori (artt. 23, 24 e 25 reg. Cam.), che, se pure non hanno determinato un pieno adeguamento al principio maggioritario³⁶, esprimono comunque, da un lato, un rafforzamento del Governo in Parlamento quanto alla possibilità di svolgere il proprio indirizzo politico legislativo, e, dall'altro, una precisa e garantita riserva di spazi per i «gruppi di opposizione» nella predisposizione del calendario³⁷.

I riflessi “proporzionalistici” si sono invece manifestati nella disciplina dei gruppi parlamentari, rispetto alla quale sono naufragate le proposte di riorganizzazione secondo una logica effettivamente bipolare³⁸. In particolare, l'espansione abnorme del

della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, a cura di S.P. Panunzio, Milano, Giuffrè, 1998, 242.

³⁴ In tal senso, v. gli spunti desumibili da talune prassi e “casi” ricostruiti da A. PLACANICA e A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti*, cit., 90 ss.

³⁵ In questo senso, v. V. LIPPOLIS, *Intervento*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Tavola rotonda “Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari”*, Quaderno n. 9, Seminario 1998, Giappichelli, Torino, 1999, 17 ss.

³⁶ Critici, sul punto, A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998, 460 s.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari nell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Einaudi, Torino, 2001, 645.

³⁷ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 30 ss.

³⁸ Cfr. R. BIN, *I gruppi parlamentari*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, 97 ss., che sottolinea la contraddizione insita nelle riforme regolamentari di «adeguare l'organizzazione dei lavori ad una logica di tipo bipolare», senza, però, «superare il “gruppo-centrismo” dei regolamenti parlamentari»; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Nuova Edizione, cit., 75 e 93, il quale rileva che «le “coalizioni” in quanto tali sono ignorate dall'organizzazione parlamentare», mentre si consente che «il gruppo misto, tradizionalmente contenitore senza connotazioni

gruppo misto (art. 14, comma 5, reg. Cam.) e delle componenti di minoranza costituite in seno ad esso – alle quali il regolamento della Camera riconosce disponibilità di risorse e diritti di iniziativa procedurale – hanno assecondato la frammentazione del sistema parlamentare e la «mobilità» dei singoli parlamentari³⁹. Inoltre, l'art. 14, comma 2, del regolamento della Camera continua a richiamare – nonostante la Giunta per il regolamento ne abbia dichiarato la «sopravvenuta inapplicabilità» per effetto dello *ius superveniens* costituito dalle leggi elettorali (prevalentemente) maggioritarie nn. 276 e 277 del 1993⁴⁰ – i parametri della legge elettorale proporzionale per la costituzione dei c.d. “gruppi autorizzati”, senza che la disciplina sia stata ancora ancorata a *standards* desumibili dal sistema maggioritario⁴¹, ovvero dalla nuova legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza. Anche l'avvio della XV legislatura, da questo punto di vista, sembra essere tutt'altro che confortante, da un lato, per effetto dell'autorizzazione a costituire numerosi gruppi “in deroga”, e, dall'altro, con la costituzione di molteplici componenti del Gruppo misto.

Forte attenzione è stata invece riservata alla riforma degli istituti del c.d. sindacato ispettivo, che, sia alla Camera che al Senato, ha individuato alcuni strumenti che costituiscono, in un'embrionale logica maggioritaria, esempio compiuto di bilanciamento delle procedure parlamentari alle torsioni in senso maggioritario della forma di governo determinate dalla legge elettorale del 1993 e confermate dalla riforma varata con la legge n. 270 del 2005.

politiche, si trasformi in una specie di perimetro di coesistenza di microsoggetti partitici, ciascuno dotato di vari poteri nella vita concreta della Camera» (ivi, 75).

³⁹ Si vedano i rilievi critici di P. CARETTI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 2001, 57.

⁴⁰ Cfr. la seduta della Giunta per il regolamento del 3 febbraio 1999, in Camera dei deputati, XIII legislatura, Giunta per il regolamento, 4.

⁴¹ Critica appare C. DE CARO, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in *Rass. parl.*, 1996, 353 ss., spec. 382. Sul punto, viepiù alla luce degli orientamenti assunti dall'Ufficio di Presidenza della Camera nella XII, XIII e XIV legislatura e dal Consiglio di Presidenza del Senato nella XIII legislatura – corredati dai relativi pareri delle Giunte per il regolamento – e della tendenza a non consentire la costituzione in deroga ai requisiti minimi rispettivamente dei venti e dieci iscritti (fatta eccezione per il gruppo di rifondazione comunista, “autorizzato”, alla Camera, in avvio di XIV legislatura, in ragione della sussistenza dei requisiti di rappresentatività), sembrano evidenti le lacune palesate dal regolamento della Camera ed ormai improcrastinabili le ragioni e i tempi di un'organica riforma. Si veda la ricostruzione di A. PLACANICA e A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, cit., 26 ss.

2. Il sindacato ispettivo del Parlamento sul Governo nella XIV legislatura: il ribaltamento della meccanica di funzionamento bipolare delle Assemblee elettive e l'inattuazione delle riforme regolamentari della XIII legislatura

Rispetto a questi ultimi, la XIV legislatura si è caratterizzata per tendenze contraddittorie: si è avviata sulla falsariga dell'adeguamento dei regolamenti e delle prassi parlamentari al principio maggioritario e si è conclusa con un diffuso esercizio frammentato degli atti di sindacato ispettivo, ancora interpretati come strumento di "visibilità" individuale⁴², tanto nel quadro della previgente legge elettorale semi-maggioritaria, quanto in quello costituito dalla nuova legge elettorale "proporzionale di coalizione"⁴³. La prova più evidente di tutto ciò è che continuano ad essere in netta prevalenza interrogazioni e interpellanze presentate da parlamentari di maggioranza piuttosto che di opposizione, nonostante i regolamenti, specie con le c.d. interpellanze urgenti, cerchino di scongiurare tale frammentazione⁴⁴.

Le riforme regolamentari della XIII legislatura, invece, miravano proprio a modellare gli istituti del sindacato ispettivo secondo una logica maggioritaria, nel

⁴² Secondo quei processi già a suo tempo descritti, tra gli altri, da E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 146, per il quale il sindacato ispettivo tende a configurarsi come «attività di esternazione di determinati atteggiamenti delle forze di minoranza», e da G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 69, che interpreta interrogazioni e interpellanze come «amplificazione [...] del diritto all'informazione dei cittadini», per giungere alle efficaci conclusioni di S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, 128, per il quale lo strumento ispettivo tende a perdere «il suo tipico carattere di domanda rivolta al Governo in quanto soggetto titolare delle attribuzioni di cui si discute, per assumere, non solo né tanto la valenza di strumento meramente conoscitivo, ma di mezzo di *denuncia*, nei confronti anzitutto della pubblica opinione, di irregolarità e disfunzioni, vere o presunte, dell'attività degli organi costituzionali».

⁴³ I dati confermano nettamente questa impressione (v. *infra*, nota 42), cosicché pare decisamente suffragata la tesi di chi ha sottolineato una sorta di «fuga» dal controllo, sia da parte dei parlamentari e dei gruppi complessivamente considerati, sia da parte delle opposizioni, in favore di esigenze di visibilità (così, S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2002, 988).

⁴⁴ Alla Camera, ad esempio, secondo i dati reperibili presso il Servizio Studi della Camera dei deputati, nella XIV legislatura risultano presentati 1880 atti di sindacato ispettivo da deputati del gruppo di Alleanza Nazionale (di cui 574 conclusi); 1448 da deputati del gruppo Democratici di Sinistra – L'Ulivo (di cui 653 conclusi); 1212 da deputati del gruppo Forza Italia (di cui 339 conclusi); 773 da deputati del gruppo Margherita – L'Ulivo (di cui 443 conclusi); 457 da deputati del gruppo di Rifondazione Comunista (di cui 279 conclusi); 389 da deputati del gruppo UDC (di cui 292 conclusi); 259 da deputati del gruppo Lega Nord (di cui 219 conclusi); 760 dal gruppo Misto (di cui 279 conclusi). Pertanto, se si procede all'aggregazione dei dati tra schieramento di centro-destra e schieramento di centro-sinistra, risulta la netta prevalenza di atti presentati dall'allora maggioranza parlamentare rispetto a quelli dell'allora opposizione: 3740 del centro-destra contro 2678 (inclusa Rifondazione comunista) del centro-sinistra (senza considerare le componenti del Gruppo misto). Rileva analoghe tendenze, già in avvio della XIV legislatura, N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità*, cit., 976 s.

tentativo di introdurre una meccanica di funzionamento delle assemblee di tipo bipolare⁴⁵.

In particolare, era questo l'intento perseguito dal rafforzamento del c.d. "question time" (interrogazioni a risposta immediata) e del c.d. "Premier question time" (che prevede l'intervento del Presidente del Consiglio in Aula, in quanto destinatario delle interrogazioni a risposta immediata), che, sulla scorta di una precedente disciplina regolamentare sulle interrogazioni a risposta immediata⁴⁶, segnava un indubbio rafforzamento delle procedure ispettive⁴⁷, mosso, da un lato, dall'intento di introdurre un (quantomeno embrionale) statuto dell'opposizione⁴⁸, e, dall'altro, dal tentativo di modellare le Assemblee su una meccanica di tipo bipolare, finalizzando maggiormente l'esercizio degli atti di sindacato ispettivo ad una logica di "confronto tematico" Governo-opposizione parlamentare tipico di un sistema maggioritario.

Da un lato, il rilancio del *question time* viene coerentemente basato sul rafforzamento dello schema "duale" della procedura nella forma del "botta e risposta": alla illustrazione diretta – senza, quindi, alcuna "mediazione" presidenziale come era nella previgente disciplina – della questione da parte dell'interrogante (un minuto), segue la risposta del rappresentante del Governo (tre minuti), quindi la replica dell'interrogante (due minuti). Dall'altro, la riforma del 1997, frutto di una espressa e insistita richiesta dell'allora opposizione⁴⁹, ha riformulato il comma 1 dell'art. 135-bis

⁴⁵ Sulla riforma del sindacato ispettivo nella XIII legislatura e sul relativo tentativo di far emergere a livello normativo l'opposizione parlamentare, v. S. SICARDI, *Il problematico rapporto*, cit., 973 ss.

⁴⁶ Sul passaggio dalle interrogazioni a risposta immediata (c.d. "question time") all'intervento del Presidente del Consiglio in quanto destinatario delle interrogazioni a risposta immediata (c.d. "Premier question time") come riflesso della transizione al regime maggioritario, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di Statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, 2004, 818 ss.

⁴⁷ Sulle origini dell'istituto sotto il profilo del rafforzamento della funzione di controllo parlamentare connessa ad una ragionevole "certezza di risposta" da parte del Governo, cfr. M. MORICETTI FRANCHI, *Gli strumenti del 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*, n. 3, Camera dei deputati, Roma, 1990, 253 s.

⁴⁸ Si vedano G. ROMANO, *Note sul sindacato ispettivo*, in *Il parlamento nella transizione*, a cura di S. Traversa e A. Casu, Milano, Giuffrè, 1998, 334 ss.; N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in *Maggioranze e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Atti del ciclo di seminari svolti in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati, a cura di E. Rossi, Padova, Cedam, 2004, 114 ss.

⁴⁹ Rispetto all'introduzione del *Premier question time*, nell'ambito del più ampio "pacchetto" di riforme concernenti gli atti di sindacato ispettivo (Camera dei deputati, XIII legislatura, Doc. II, n. 17), si vedano

reg. Cam., prevedendo che intervengano, nell'ambito di ciascun calendario dei lavori, per due volte il Presidente o il Vicepresidente del Consiglio dei ministri e per una volta il ministro o i ministri competenti per le materie sulle quali vertono le interrogazioni presentate, ed introducendo così, sul modello della prassi parlamentare britannica, il *Premier question time*.

L'introduzione di quest'ultima procedura vede una sostanziale intesa *bipartisan*⁵⁰, che viene a superare qualche perplessità sollevata da alcuni esponenti dell'allora maggioranza⁵¹. L'istituto viene quindi introdotto proprio in una prospettiva "da sistema maggioritario", anche a compensazione di una riforma, come quella del regolamento della Camera del 1997-98, volta per altro verso a ridurre gli spazi del dibattito mediante la generalizzazione del contingentamento dei tempi⁵².

Dai lavori preparatori⁵³ emerge l'intento di circoscrivere l'oggetto delle interrogazioni a risposta immediata che chiamino in causa il *Premier*, prevedendo che, in caso di intervento del Presidente del Consiglio o del Vicepresidente, l'argomento

gli interventi di Paolo Armaroli: «Noi vogliamo il *Premier question time*, che vige nella Camera dei Comuni. Noi vogliamo, cioè, che alle domande immediate vi sia l'immediata risposta non di questo o quel ministro, ma del Presidente del Consiglio» (intervento alla seduta della Camera dei deputati del 23 luglio 1997, resoconto stenografico in www.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed234/s190.htm), il quale sarebbe stato addirittura favorevole ad un'ulteriore intensificazione della procedura: «Il *Premier question time*, disciplinato per la prima volta da questo documento, si differenzia dall'analogo istituto, in vigore presso la Camera dei Comuni, perché mentre in Inghilterra si svolge due volte la settimana, da noi, per le reiterate pressioni dei componenti della maggioranza nella Giunta, è stato ridotto notevolmente» (intervento alla seduta della Camera dei deputati del 24 luglio 1997, resoconto stenografico in www.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed247/s190.htm).

⁵⁰ Basti considerare che i relatori per il Doc. II, n. 17 (Camera dei deputati, XIII legislatura) da cui avrebbe avuto origine la ridefinizione delle interrogazioni a risposta immediata sono Paolo Armaroli (AN) e Elsa Signorino (DS), la quale registra, nel corso del dibattito, l'ampio consenso sul testo proposto da Armaroli in riferimento al *Premier question time* (intervento alla seduta della Camera dei deputati del 24 luglio 1997, resoconto stenografico, cit.) e la piena valorizzazione del principio del contraddittorio e un «migliore e più efficace bilanciamento tra i poteri del Parlamento e quelli del Governo» che l'istituto comporterebbe (intervento alla seduta della Camera dei deputati del 23 luglio 1997, resoconto stenografico, cit.).

⁵¹ Cfr., in particolare, l'intervento di Sergio Mattarella nella seduta del 31 luglio 1997 (www.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenografici/sed240/s070.htm), che, pur ritirando la propria proposta emendativa che non prevedeva la tassativa introduzione del *Premier question time*, si dichiara perplesso rispetto alla configurabilità di un parallelismo con altri ordinamenti come quello inglese, anche per la mancanza, nel caso italiano, del riconoscimento del ruolo istituzionalizzato del Capo dell'opposizione, e propende per ipotesi volte a lasciare al Governo la scelta di chi debba di volta in volta rispondere alle interrogazioni a risposta immediata.

⁵² Salva la rilevante esclusione, alla Camera, dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge *ex art.* 154, comma 1, reg. Cam.

⁵³ Cfr. Camera dei deputati, XIII legislatura, Doc. II, n. 17, ora in Camera dei deputati, *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1998, 10 s.

delle interrogazioni debba rientrare nella competenza determinata dall'art. 95, primo comma, Cost., con riferimento alla funzione di direzione della politica generale del governo e ai poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio sui ministri.

In senso non dissimile muove anche la successiva riforma del regolamento del Senato, deliberata nel 1999, che analogamente prevede, nel quadro di una più ampia riforma degli strumenti del sindacato ispettivo⁵⁴, l'istituzione del *Premier question time* (art. 151-bis, comma 2, r.S.), sia pure con maggiore flessibilità procedurale⁵⁵ e senza definire espressamente il potenziale "raggio di azione" dell'interrogante rispetto all'ambito di competenza del Presidente del Consiglio *ex art. 95*, primo comma, Cost.

Emerge, sotto questo profilo – è bene anticiparlo – il delicato ruolo dei Presidenti di Assemblea, che hanno l'obbligo, in qualità di custodi della corretta applicazione del regolamento (artt. 8 reg. Cam. e reg. Sen.), di garantire entrambi gli aspetti delle riforme in commento: la disciplina volta ad assicurare il *continuum* Governo-maggioranza parlamentare nel procedimento legislativo, cui corrisponde, in maniera speculare, quella relativa al rafforzamento delle funzioni ispettive e di controllo.

Dopo uno stentato avvio, il (rinnovato) *question time* e il *Premier question time* hanno trovato una discreta attuazione nella XIII legislatura, come confermano gli spunti riportati nella relazione della Giunta per il regolamento presentata alla Presidenza il 4 ottobre 2000, ai sensi dell'art. 154, c. 4, reg. Cam., sull'attuazione delle modificazioni al regolamento della Camera⁵⁶. I dati circa l'esercizio (e il rendimento) delle interrogazioni a risposta immediata paiono infatti confortanti, mentre, per quanto riguarda il *Premier question time*, su un totale di 102 sedute della Camera dei deputati dedicate al sindacato ispettivo, 21 volte è intervenuto il Presidente del Consiglio⁵⁷. In un solo caso il Ministro

⁵⁴ Su cui sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 56 ss.

⁵⁵ Cfr. N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione*, cit., 117 s.

⁵⁶ Cfr. relazione della Giunta per il regolamento (relatori Calderisi e Guerra, espressione, rispettivamente, dell'allora opposizione e dell'allora maggioranza), presentata alla Presidenza il 4 ottobre 2000, ai sensi dell'art. 154, c. 4, r.C., sull'attuazione delle modificazioni al regolamento della Camera: Camera dei deputati, XIII legislatura, Doc. II-ter, n. 1, in www.camera.it/dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/iiter/001.

⁵⁷ Più in dettaglio, nella XIII legislatura, su un totale di 102 sedute della Camera dei deputati dedicate al *question time*, 21 volte è intervenuto il Presidente del Consiglio per rispondere alle interrogazioni a

per i rapporti con il Parlamento ha sostituito i ministri competenti per materia su un totale di 102 sedute di *question time*.

Nella XIV legislatura si è invece assistito alla sostanziale inattuazione dell'istituto⁵⁸. Alla Camera, il Presidente del Consiglio ha infatti disertato tutte le sedute in cui si sono svolte interrogazioni a risposta immediata ed il Vicepresidente del Consiglio si è presentato in Aula soltanto sei volte. Si è inoltre assistito alla deprecabile prassi di sostituire i singoli ministri competenti per materia con il Ministro per i rapporti con il Parlamento, vanificando così la logica – presupposta dall'istituto – del “confronto tematico” tra Governo e opposizione sui singoli aspetti delle politiche del Governo⁵⁹.

Né, sul punto, può dirsi che i Presidenti di Assemblea della XIV legislatura si siano particolarmente prodigati per una corretta applicazione del regolamento, pur riconoscendo il ruolo centrale delle interrogazioni a risposta immediata nello svolgimento della funzione di controllo parlamentare⁶⁰.

In particolare, l'allora Presidente della Camera, Casini, pur stigmatizzando le assenze del Presidente del Consiglio alle sedute dedicate al *Premier question time* e riconoscendovi una violazione del regolamento, ha affermato di non disporre di strumenti coercitivi nei confronti del Presidente del Consiglio per obbligarlo al rispetto della norma regolamentare⁶¹.

risposta immediata (7 volte Prodi, 5 volte D'Alema, 9 volte Amato), 29 volte il Vicepresidente del Consiglio (10 volte Veltroni, Vicepresidente del Consiglio nel Governo Prodi; 19 volte Mattarella, Vicepresidente del Consiglio nei Governi D'Alema I e II) e 52 volte i ministri.

⁵⁸ Stigmatizzata, tra gli altri, da A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, 137 ss., spec. 143, nota 10.

⁵⁹ Nella XIV legislatura la sostituzione dei ministri competenti per materia con il Ministro per i rapporti con il Parlamento si è verificata per circa un terzo dell'ammontare totale delle interrogazioni a risposta immediata rivolte ai singoli membri del Governo, in riferimento a ben 537 interrogazioni (su un totale di 138 sedute dedicate al *question time*).

⁶⁰ Insufficiente pare infatti il “carteggio” instaurato dall'allora Presidente della Camera Casini con l'allora Presidente del Consiglio Berlusconi, mediante il quale, a fronte dei reiterati richiami al regolamento sollevati da esponenti di gruppi parlamentari dell'allora opposizione, il Presidente della Camera ha più volte richiamato il Presidente del Consiglio a presentarsi in Aula, ed ha altresì censurato la deprecabile prassi che, nell'ambito delle sedute dedicate al *question time*, i singoli ministri competenti per materia vengano molto spesso sostituiti dal Ministro per i rapporti con il Parlamento. L'allora Presidente del Senato Pera ha preferito non porsi affatto la questione.

⁶¹ Si vedano i resoconti delle sedute della Camera dei deputati del 24 marzo 2004 e del 12 maggio 2004, in cui il Presidente Casini risponde agli interventi dei deputati di opposizione Boccia (Margherita) e Ruzzante (DS), di cui sono riportati ampi stralci anche nella stampa quotidiana del 13 maggio 2004 (v., ad esempio, *Casini: premier assente? Io non posso costringerlo*, di G. Fregonara, in *Corriere della sera*, 13 maggio 2004, 5).

E', invece, proprio in carenza di quella funzione di garanzia dei Presidenti di Assemblea⁶², che lo strumento di tutela dell'attribuzione parlamentare lesa e di giustiziabilità della norma regolamentare potrebbe essere ravvisabile nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato⁶³.

Muovendo infatti dalla dottrina che ha ricostruito la scissione del nesso potere-funzione, con la conseguente estensione della legittimazione processuale dei soggetti titolari di attribuzioni costituzionalmente fondate o comunque in grado di modificare gli equilibri costituzionali⁶⁴, e da quella dottrina che interpreta il conflitto, tra l'altro, come strumento di garanzia della rigidità della Costituzione e della forma di governo⁶⁵, anche dal punto di vista degli organi parlamentari il conflitto di attribuzione può costituire strumento di tutela delle attribuzioni delle Camere attraverso il rispetto del principio della "parità" dei poteri configgenti nella ricostruzione dei rapporti tra Parlamento e altri poteri dello Stato⁶⁶. Quello proposto sembra infatti configurarsi come uno di quei casi in cui la "parte" parlamentare – sia essa individuabile nel Presidente di Assemblea, nella minoranza parlamentare, o addirittura nel singolo parlamentare – non soltanto possa, ma debba sollevare conflitto di attribuzione per preservare (alcuni de)i caratteri fondanti della forma di governo costituzionale.

⁶² Per uno sviluppo di questa tesi, sia consentito rinviare a G. RIVISECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"?*, cit., 822 ss.

⁶³ Ho tentato di sviluppare questa tesi in *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"?*, cit., 824 ss.; e, soprattutto, in *La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustiziabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del seminario di Otranto – Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, a cura di V. Tondi della Mura – M. Carducci – R.G. Rodio, Torino, Giappichelli, 2005, 643 ss., spec. 651 ss.

⁶⁴ Cfr., per tutti, M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, I, cit., 150 ss.; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, Utet, 1966, 478; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 707; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, *passim*, spec. 54 ss.

⁶⁵ Così, R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 2 s. Sul nesso tra conflitti di attribuzione aventi come parti organi parlamentari e forma di governo, v. anche C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in *Le Camere nei conflitti*, a cura di G. Azzariti, Torino, Giappichelli, 2002, 80; nonché G. RIVISECCHI, *Il parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 8 s. e 37 ss.

⁶⁶ Sulla tesi della "parità" dei soggetti configgenti, si vedano A. PACE, *Il "nulla osta" parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione ex art. 24, comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2, Cost. ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996, 1134, in riferimento ai conflitti interorganici tra Camere e autorità giudiziaria sull'insindacabilità per opinioni e voti dei parlamentari; C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la "parità delle armi" tra Stato e regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 227 ss., spec. 238 ss., in riferimento ai conflitti intersoggettivi; nonché, volendo, G. RIVISECCHI, *Il parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., *passim*, spec. 63 ss., 196 ss. e 369 ss.

Nel caso in questione, infatti, all'ammissibilità del conflitto si potrebbe giungere valorizzando la natura integrativa della norma regolamentare rispetto all'art. 64, quarto comma, Cost.⁶⁷, nella parte in cui afferma che «i membri del governo hanno l'obbligo, *se richiesti*, di assistere alle sedute». Vero è che la dottrina maggioritaria⁶⁸ e la stessa genesi della richiamata norma costituzionale avvalorano un'interpretazione diversa, riscontrando nella disposizione una garanzia in favore del Governo – circa il proprio diritto di assistere ed intervenire alle sedute – piuttosto che del Parlamento⁶⁹. Tuttavia, ragionando sul carattere integrativo della norma regolamentare rispetto al vincolo costituzionale, sembrerebbe comunque ammissibile un'interpretazione della norma costituzionale (ed un suo utilizzo come norma-parametro nell'eventuale giudizio per conflitto di attribuzioni) anche a garanzia del Parlamento, in quanto la disciplina regolamentare sul *Premier question time* tende a “svolgere” un'attribuzione configurabile in capo alla Camera nel suo complesso, ovvero alla minoranza, ovvero al singolo parlamentare⁷⁰. A sottacere, tra l'altro, della sostanziale rilevanza «esterna»

⁶⁷ Valorizzando l'approccio di A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Le Camere, tomo II, Art. 64-69*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1986, 27 ss.

⁶⁸ Esemplicativamente, sul punto, cfr. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 143; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 147, la quale esclude che l'art. 64, quarto comma, Cost. possa produrre obblighi giuridici per il Governo, rilevando piuttosto che «il regolamento deve [...] ritenersi abilitato a disciplinare la posizione del Governo in Parlamento, ma con l'effetto di imporre obblighi esclusivamente politici». Maggiori “aperture”, invece, in A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., 57 s., proprio in riferimento ai procedimenti ispettivi.

⁶⁹ Si consideri, per tutti, la posizione di Costantino Mortati, che, nella seduta antimeridiana del 10 ottobre 1947, aveva addirittura presentato un emendamento soppressivo dell'art. 61, quarto comma, del progetto di Costituzione (che sarebbe stato poi approvato come art. 64, quarto comma, del testo finale), nella convinzione che l'obbligo dei membri del Governo di intervenire alle sedute sarebbe stato connaturato alla forma di governo accolta dal progetto, in quanto «tale disposizione risultava necessaria soltanto nelle vecchie carte costituzionali di quei paesi che non erano retti dal regime parlamentare o nei quali esso non era ancora consolidato, ma non aveva evidentemente più ragione di essere in Stati, come nel nostro, in cui il regime parlamentare sia stato esplicitamente consacrato nella Costituzione», cosicché «l'obbligo dei membri del Governo di intervenire alle sedute delle Camere emerge dalla natura stessa del governo parlamentare, che esige una immediatezza e continuità di rapporti fra Governo e Camere, appunto per il principio della responsabilità del Governo di fronte alle Camere» (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, Sedute dal 29 luglio 1947 al 30 ottobre 1947, Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1970, 3189). A questa tendenza, si opposero, però, Ruini e Lucifero, ritenendo non superfluo il comma in oggetto: il diritto-dovere dei rappresentanti del Governo di assistere alle sedute parlamentari viene infatti qualificato come «concetto costituzionale» inerente alla forma di governo (cfr. interventi in seduta ant. del 10 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., rispettivamente 3193 e 3194).

⁷⁰ Per lo sviluppo delle tre possibili ipotesi (con una sostanziale propensione in favore del conflitto da interferenza sollevato dalla minoranza parlamentare contro il Presidente di Assemblea a tutela dell'attribuzione menomata), sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *La Corte e la politica*, cit., 653 ss. Non sembra infatti ammissibile un rifiuto del Governo che viene sostanzialmente a ledere le attribuzioni

degli atti di sindacato ispettivo⁷¹, che indurrebbe, di per sé, alla ricerca di forme di idonea giustiziabilità dell'atto, anche a garanzia di soggetti terzi⁷².

Come si è tentato di approfondire in altra sede, molteplici paiono le problematiche in merito all'ammissibilità di un conflitto di questo tipo, sia in riferimento ai profili soggettivi, che a quelli oggettivi⁷³. Resta, tuttavia, specie nella prospettiva di analisi privilegiata in questa sede, la considerazione decisiva in base alla quale il tentativo di abbozzare uno statuto dell'opposizione attraverso i regolamenti parlamentari rischia di essere sprovvisto di adeguati strumenti di giustiziabilità, i quali – come le vicende della XIV legislatura hanno dimostrato – non possono essere certo lasciati al “giudice” interno⁷⁴.

della minoranza parlamentare: soltanto in caso di atto di sindacato ispettivo esorbitante rispetto alla sfera di competenza del Governo, la risposta potrebbe essere rifiutata (cfr. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 38).

⁷¹ Sul punto, v. già G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 97.

⁷² Non può, in questa prospettiva, non essere richiamato il conflitto di attribuzione come strumento «residuale» di garanzia dei diritti costituzionali: cfr. gli spunti in S. GRASSI, *Introduzione. Prospettive dell'accesso alla giustizia costituzionale*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999, a cura di A. Anzon – P. Caretti – S. Grassi, Torino, Giappichelli, 2000, 7; e, soprattutto, R. BIN, *Un nuovo ricorso diretto contro le leggi?*, in *Giur. cost.*, 1999, 3919 ss. Più critico, invece, circa l'utilizzo del conflitto di attribuzione, specie, a tutela di soggetti terzi e dei diritti dei cittadini, B. CARAVITA DI TORITTO, *L'inchiesta parlamentare*, in *Storia d'Italia*, cit., 741.

⁷³ Per un approfondimento si rinvia a G. RIVOCCHI, *La Corte e la politica*, cit., 655 ss.

⁷⁴ Prospettiva invece avvalorata, peraltro alla luce delle peculiarità del contesto inglese, da A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000, *passim*, spec. 88 ss. In dottrina, si registra comunque il prevalente rifiuto della tesi che vede nel Presidente il titolare di astratti poteri arbitrari: sia visto come soggetto del circuito di attuazione dell'indirizzo politico (G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, spec. 56 ss.), sia visto come soggetto di neutralità “attiva”, portatore di precisi interessi politico-costituzionali (A. MANZELLA, *Il parlamento*, Nuova Edizione, cit., 142), il Presidente svolge poteri di intermediazione nell'applicazione del regolamento, reinserendosi in maniera attiva (e non neutrale) nella dialettica tra Governo, maggioranza e opposizione, alla luce di un «dover essere» costituzionale e al fine di garantire la (costituzionalmente) corretta applicazione del regolamento (C. PINELLI, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 9, Seminario 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, 69 s.). Numerosi sono stati i casi in cui, nella XIV legislatura, è stata contestata l'interpretazione del ruolo di garante del regolamento parlamentare del Presidente di Assemblea: si vedano, almeno, l'iter del disegno di legge XIV legislatura, A.S. 1578 (poi approvato come legge n. 248/2002, c.d. legge Cirami) e alla contestata decisione della Presidenza (cfr. sedute nn. 229 e 230 del Senato della Repubblica, 1° agosto 2002) di consentire, da un lato, il passaggio del testo in Aula senza che la competente commissione parlamentare avesse terminato il suo esame, e, dall'altro, che un solo emendamento divenisse proposta modificativa di tre articoli in sostanziale elusione del disposto costituzionale di cui all'art. 72, primo comma, Cost. (in questo senso, A. MANZELLA, *Per chi suona la campana del Senato*, in *la Repubblica*, 10 agosto 2002, 1; ID., *Quei diritti in Parlamento*, in *la Repubblica*, 19 agosto 2002, 1; ID., *Se l'emendamento diventa blitz*, in *Il Sole-24 Ore*, 15 settembre 2002, 4; *contra*, B. CARAVITA, *La strettoia parlamentare*, in *Il Sole-24 Ore*, 8 settembre 2002, 1); la decisione dei Presidenti di Assemblea (e, in particolare, dell'allora Presidente del Senato, Pera) di imprimere una

In altre parole, quello che pare decisamente criticabile è la scelta di non preservare in alcun modo quel minimo di «giuridicità» che alle disposizioni dei regolamenti parlamentari – a maggior ragione se di “diretto svolgimento” della norma costituzionale – dovrebbe essere riconosciuta, assecondando, viceversa, la (ormai decisamente prevalente) «politicalità» della disciplina regolamentare⁷⁵. Tale prospettiva è chiaramente evidente nelle parole dell’allora Presidente della Camera, Casini, allorché, di fronte alla palese disattivazione di un istituto-cardine della procedura parlamentare nel quadro dello statuto dell’opposizione e dei corollari della forma di governo costituzionale, richiama l’opportunità di avanzare in sede di Giunta per il regolamento proposte di riforma degli strumenti di esercizio del sindacato ispettivo al chiaro fine di limitare l’applicazione del *Premier question time*⁷⁶.

Come si vede, nell’esempio in questione, si giunge così al “ribaltamento” della logica delle riforme regolamentari della XIII legislatura, ispirata dall’introduzione di una meccanica di funzionamento di tipo bipolare nelle Assemblee parlamentari, in favore delle esigenze della “politicalità”. Il «carattere cedevole»⁷⁷ della norma regolamentare – che aveva già indotto la Corte costituzionale, sin dalla celebre sentenza n. 9 del 1959, a non riconoscere l’idoneità dei regolamenti parlamentari ad integrare il parametro del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi⁷⁸ – si riflette ora sulle stesse dinamiche di applicazione e modifica dei regolamenti. Anche la Giunta per il regolamento, organo a carattere *bipartisan* che dovrebbe garantire l’interesse

brusca accelerazione all’*iter* del disegno di legge di revisione della seconda Parte della Costituzione (XIV legislatura, A.S. 2544-D) “strozzando” il dibattito in commissione e negando l’emendabilità del progetto di riforma costituzionale in seconda lettura (per una critica a questa tesi, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione costituzionale per un recupero della “soluzione Alfonso Tesaurò”* (4 dicembre 2005), in www.forumcostituzionale.it); nonché le decisioni dei Presidenti di Camera e Senato di avallare il sostanziale abuso della questione di fiducia del Governo, con particolare riferimento alle sessioni di bilancio.

⁷⁵ Per un’analisi della “dialettica” tra «politicalità» e «giuridicità» della norma regolamentare, v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 29 ss.

⁷⁶ Cfr., ad esempio, l’intervento alla seduta della Camera dei deputati del 24 marzo 2004, resoconto stenografico in www.camera.it/dati/leg14/lavori/stenografici/sed444/s110.htm.

⁷⁷ Rprendendo l’espressione utilizzata da S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2001, 350.

⁷⁸ Sul punto cfr., tra i tanti, S.M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale. Seconda edizione aggiornata alla Legge cost. n. 3/2001*, Torino, Giappichelli, 2001, 51 s.

“superiore” della corretta applicazione e manutenzione del regolamento⁷⁹, finisce per essere piegato alle esigenze contingenti, ma non già che «la esperienza dimostri necessarie»⁸⁰ nell’interesse complessivo della Camera, bensì a quelle che, di volta in volta, la logica dei rapporti di forza e il ruolo del Governo in Parlamento mostrano prevalenti. In questa prospettiva, però, paiono sostanzialmente inutili gli sforzi riformatori che, sfociati in una codificazione regolamentare, vengono sistematicamente frustrati dal “ritorno” della politica. Non si vede come non vi possa essere altro strumento, al di fuori del conflitto di attribuzione tra poteri, in grado di arginare questa deriva, a meno di non voler limitarsi a «suonare il *de profundis*»⁸¹ di fronte alla palese disapplicazione di riforme regolamentari che si sono appena approvate.

In verità, la ricerca di forme di giustiziabilità per i regolamenti camerali – al di là dell’insufficiente tutela dei Presidenti di Assemblea – pare un problema comune al diritto delle assemblee elettive, recentemente manifestatosi, ad esempio, anche in occasione della seconda fase statutaria messa in atto dalla legge costituzionale n. 1/1999. Gli statuti di seconda generazione, infatti, frequentemente abbozzano principi a garanzia dell’opposizione consiliare rinviando ai regolamenti interni delle Assemblee regionali per garantirne l’attuazione⁸². Anche per questi ultimi, quindi, si pone il problema di assicurarne la giustiziabilità, che potrebbe essere forse affrontato muovendo da un coinvolgimento dei Consigli di garanzia statutari, o, comunque, di organi di “garanzia” esterni all’assemblea elettiva regionale. Soluzioni, queste ultime, proposte, in taluni casi, dallo stesso legislatore statutario, che pare spesso proteso alla ricerca di un giudice “esterno”, come accade nel caso di progetto di statuto della regione Lombardia che consente il ricorso diretto dell’opposizione consiliare al Consiglio di garanzia statutaria, al quale potrebbero attribuirsi ulteriori funzioni di tutela delle prerogative delle opposizioni estendendo le vie di accesso a questo organo “paragiurisdizionale” (per ora limitate “soltanto” ai dubbi di legittimità costituzionale

⁷⁹ Per un approfondimento della nozione di «manutenzione» di un testo di legge, cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999, 75 ss.

⁸⁰ Come recita l’art. 16, comma 3, reg. Cam.

⁸¹ C. DI ANDREA, *Della fortuna e dell’oblio di taluni istituti parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2004, 607.

⁸² Per un approfondimento sia permesso rinviare a G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali*, cit., 160 ss.

sugli atti statali che interferiscono con le attribuzioni regionali, *ex art. 36, lett. c.* del progetto), quasi a compensazione dell'impossibilità di provocare un ricorso diretto ad un giudice "esterno" quale, nel diritto comparato, le Corti costituzionali tendono a configurarsi (anche) per le opposizioni parlamentari⁸³.

Da questo punto di vista, a livello regionale, non potranno non svolgere un ruolo decisivo di integrazione e di completamento dello statuto dell'opposizione i consigli di garanzia statuari, ovvero le consulte statutarie, ovvero le commissioni per le garanzie statutarie, che – a vario titolo e con diverse denominazioni – sono state istituite dagli statuti come organi regionali di garanzia posti in posizione di indipendenza rispetto all'indirizzo politico regionale⁸⁴. Tale prospettiva è stata peraltro già avvalorata in dottrina⁸⁵: sotto il profilo soggettivo in specifico riferimento all'accesso delle minoranze consiliari agli «organi regionali di garanzia statutaria»⁸⁶, e, sotto il profilo oggettivo, in riferimento agli atti primari e secondari della regione posti in essere dalla maggioranza di governo in violazione di norme procedurali⁸⁷, ovvero in contrasto con gli statuti stessi, sia pure nell'esercizio di funzioni soltanto consultive – ovvero rendendo pareri di «legittimità statutaria»⁸⁸ – nell'impossibilità di istituire «corti costituzionali regionali»⁸⁹. In senso analogo, gli statuti potrebbero riconoscere il diritto di accesso

⁸³ In quest'ultima prospettiva cfr., ad esempio, E. CATELANI, *Ampliamento delle competenze della Corte costituzionale*, in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 1998, 911; G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi 28-29 maggio 1999*, a cura di A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, Torino, Giappichelli, 2000, 156 ss., la quale, tra l'altro, sembra individuare il presupposto dell'istituzionalizzazione di un'omogenea opposizione parlamentare nel ricorso diretto della minoranza alla Corte costituzionale (ivi, 154).

⁸⁴ Spunti, in tal senso, in A. D'ALOIA e P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 182 e, sia pure criticamente, in quanto tali organi non avrebbero l'effetto di impedire l'entrata in vigore dell'atto normativo illegittimo, 205 ss.

⁸⁵ Cfr. T. GROPPI, *Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001, a cura di E. Libone, Torino, Giappichelli, 2002, 68 ss.

⁸⁶ *Ibidem*, 71.

⁸⁷ In questo senso, R. TARCHI, *Il sistema*, cit., 141.

⁸⁸ Valorizzando quella prospettiva colta da chi, piuttosto che parlare di principio di legalità in senso formale, ha individuato un principio di «statutarietà in senso formale» nella dinamica della normazione all'interno di ciascun «microsistema» delle fonti regionali: così, A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino, Giappichelli, 2004, 582.

⁸⁹ Posto il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale sin dalle sentt. nn. 38/1957 e 6/1970. Cfr. ancora T. GROPPI, *Regioni*, cit., 68; e A.

delle minoranze consiliari ai consigli di garanzia statuari in riferimento a violazioni di norme dei regolamenti consiliari che costituiscano diretto svolgimento delle norme statutarie inerenti allo statuto dell'opposizione.

Restano, in definitiva, le contraddizioni di fondo che continuano ad ispirare il processo di riforma dei regolamenti parlamentari. Da un lato, infatti, si registra l'eccessiva fiducia riposta nella norma regolamentare, costantemente interpretata come fonte privilegiata di "svolgimento" e di "integrazione" della norma costituzionale, anche nella delicata funzione di bilanciamento delle torsioni maggioritarie impresse alla forma di governo costituzionale nel (faticoso) processo di costruzione di uno statuto dell'opposizione. Dall'altro, però, a questa tensione verso la giuridificazione delle regole di procedura parlamentare non corrisponde un parallelo processo di rafforzamento delle garanzie che si traduca, in particolare, nella giustiziabilità della stessa disciplina regolamentare.

Volendo giungere a qualche valutazione complessiva in ordine alle tendenze desumibili dai dati sul sindacato ispettivo nella XIV legislatura, sembra essere ancora privilegiato quel processo di frammentazione di interrogazioni ed interpellanze – votate più a garantire la "visibilità" del singolo parlamentare piuttosto che a potenziare le funzioni ispettive del Parlamento – che pare smentire il netto *continuum* Governo-maggioranza parlamentare che ha viceversa profondamente caratterizzato la legislatura in riferimento all'esercizio della funzione legislativa. La XV legislatura potrà dirci quanto tale tendenza sia legata al collegio uninominale e alla previgente legge elettorale, ovvero quanto essa sia piuttosto radicata in una distorta interpretazione degli strumenti di sindacato ispettivo da parte dei singoli parlamentari.

3. L'insostenibile leggerezza del controllo parlamentare, tra irriducibile politicità della funzione e carenza di sedi e procedimenti efficaci a garantire l'autonomia della funzione

D'ALOIA e P. TORRETTA, *La legge regionale*, cit., 206. Maggiori "aperture" circa la possibilità di introdurre, a livello regionale, organi di vero e proprio controllo di legittimità statutaria sulle leggi regionali in M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 444 ss.

La funzione di controllo parlamentare è, tra le funzioni delle Assemblee elettive, quella che più ha stentato a trovare un autonomo riconoscimento⁹⁰. Stretta tra procedimenti conoscitivi delle Camere⁹¹, particolari procedimenti della funzione legislativa⁹², funzione di indirizzo politico⁹³ e funzione di garanzia costituzionale⁹⁴, sia in dottrina che nella prassi parlamentare essa è stata tradizionalmente assunta in una prospettiva strumentale rispetto alle altre funzioni del Parlamento⁹⁵.

Queste tesi, muovono dalla difficoltà, particolarmente marcata nelle democrazie pluralistiche contemporanee, di scorporare la funzione legislativa dal controllo parlamentare. Di qui, tra l'altro, la critica ad ogni prospettiva di riforma del bicameralismo basata su una netta distinzione di funzioni tra i due rami del Parlamento che andasse oltre la semplice «specializzazione» ausiliaria a taluni profili della legislazione, da un lato, e del controllo parlamentare, dall'altro⁹⁶, introdotta mediante la riforma dei regolamenti parlamentari⁹⁷, nella convinzione che, in un sistema bicamerale, l'attribuzione del controllo parlamentare ad una sola Camera finisca decisamente per indebolire il controllo politico sul Governo⁹⁸. Contro ogni radicale specializzazione

⁹⁰ Per un approfondimento e uno sviluppo di questa tesi, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, ESI, 2003, 289 ss., e alla bibliografia ivi richiamata.

⁹¹ Cfr., ad esempio, G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 6 ss.

⁹² Cfr. S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, cit., 339 s., che circoscrive tale funzione al controllo sul potere «estero» e sul potere «di bilancio» del Governo in virtù di espresse previsioni costituzionali.

⁹³ Cfr., ad esempio, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 145.

⁹⁴ Cfr., ad esempio, S. GALEOTTI, voce *Garanzia costituzionale*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, 491 ss., spec. 509.

⁹⁵ Cfr., per tutti, G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, in *Dem. Dir.*, 1981, 24 s.; A. BARBERA, *Linee per una riforma del Parlamento*, in *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, 77 s.; L. PALADIN, voce *Bicameralismo*, in *Enc. giur.*, V, Roma, 1988, 7. Critica, invece, la commistione tra legislazione e controllo A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, 18 s. e 35.

⁹⁶ E' l'avvio della stagione di "apertura" del Parlamento agli organi ausiliari (Corte dei conti, CNEL) attraverso la valorizzazione, al Senato, delle «relazioni alle Camere», finalizzate al rafforzamento della funzione di controllo parlamentare, e, alla Camera, delle «udienze legislative» delle commissioni permanenti, finalizzate al miglioramento dell'istruttoria nel procedimento legislativo: cfr. C. DI ROBERTO, *La «specializzazione» delle Camere*, in *Foro amm.*, 1967, III, Parte III, 249 ss. Approccio poi rafforzato con la generale estensione del «contraddittorio con gli interessi» nei procedimenti conoscitivi, istruttori e di informazione del Parlamento: cfr. A. PREDIERI, *Parlamento 75*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. Predieri, Milano, Ed. Comunità, 1975, 54 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, 157 ss.

⁹⁷ Cfr. C. CHIMENTI, *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?*, in *Quad. cost.*, 1988, 183 ss.

⁹⁸ In questa prospettiva cfr., per tutti, E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia. Seminario di studio, Roma 11-13 dicembre 1979*, Milano, 1980, 127

funzionale militano, infatti, da un lato, il «principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere»⁹⁹ e la conseguente interconnessione tra controllo e legislazione, nel senso che l'uno viene a costituire il presupposto dell'altra rispetto alla funzione di indirizzo politico del Parlamento¹⁰⁰, e, dall'altro, il principio del libero mandato parlamentare che, specie nel quadro delle democrazie pluralistiche rappresentative, presuppone una concezione unitaria della funzione parlamentare¹⁰¹.

Questi orientamenti maggioritari della dottrina colgono l'indubbia specificità della funzione di controllo parlamentare, posta, per così dire, al "crocevia" con le altre funzioni delle Assemblee elettive, ma finiscono, da un lato, per risentire di una aprioristica difesa del bicameralismo – che, assunta anche da coloro che sostengono (o sostenevano) l'opzione monocamerale, sottende la difesa della centralità del Parlamento e del sistema dei partiti¹⁰² – e, dall'altro, per rapportarsi ad un quadro concettuale delle funzioni del Parlamento che spesso oggi risulta profondamente mutato.

Le profonde trasformazioni in atto circa l'esercizio della funzione legislativa, ad esempio, con le relative cessioni di "quote" di potere normativo in favore di enti infra e sovra-statali¹⁰³, dovrebbero infatti riflettersi su una rimodulazione del controllo parlamentare¹⁰⁴, che non può, anzitutto, non partire dal superamento della tradizionale

s., il quale sottolinea che un sistema bicamerale garantisce la «possibilità di un maggior controllo, sia da parte dell'opposizione che viene a disporre di due camere, sia da parte dello stesso corpo elettorale» (ivi, 121); G. FERRARA, *Parlamento monocamerale, leggi organiche e referendum propositivo: le ragioni di una riforma*, in *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, 113 s. In senso analogo, S. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1971, 592 s., che però riconosce maggiori "potenzialità" per le opposizioni quando le due camere si rinnovano a tempi diversi. Possibili "aperture", invece, in G. LONG, *Il monocameralismo imperfetto*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979, 178 e 181.

⁹⁹ Così, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 302.

¹⁰⁰ In questo senso, E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, cit., 127 e G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, cit., 24.

¹⁰¹ Per un approfondimento, cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 233 ss.; G. BRUNELLI, *Sull'impossibilità di "frammentare" la funzione parlamentare*, in *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, Giappichelli, 2000, 45 ss., spec. 48; M. MANETTI, *Conflitto tra poteri e galateo costituzionale*, in *Il "caso Previti"*, cit., 118.

¹⁰² Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOCCHI, *Art. 55 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 23 ss.

¹⁰³ Per uno sviluppo di questa tesi, cfr. G. RIVOCCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, cit., 511 ss. V. anche *supra*, paragrafo 1.

¹⁰⁴ In questo senso, cfr. N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità*, cit., 966 ss.

concezione ausiliaria di questa funzione rispetto alle altre attribuzioni delle assemblee elettive¹⁰⁵.

D'altra parte, anche gli stessi organi di giustizia "costituzionale", se pure non hanno perso occasione di preservare la denominazione «Parlamento» in esclusivo riferimento alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica¹⁰⁶, sottolineandone il rapporto tra denominazione, struttura e funzioni¹⁰⁷, per altro verso non hanno perentoriamente escluso che i parlamenti possano svolgere una funzione di controllo (anche) in mancanza di un pieno esercizio della funzione legislativa, aprendo così, implicitamente, ad una più netta distinzione tra legislazione e controllo¹⁰⁸.

E' proprio muovendo da questa prospettiva che pare possibile rileggere il rapporto intercorrente tra le funzioni delle Assemblee elettive al fine di riconoscere quell'autonomia della funzione di controllo che ha tanto stentato a radicarsi sia in

¹⁰⁵ In questa prospettiva, cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, *passim*, spec. 74 ss.; ID., *La funzione di controllo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 216 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, *passim*, spec. 45 ss.; S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 105 ss.; nonché, volendo, G. RIVOCCHI, *La funzione di controllo parlamentare*, cit., 289 ss.

¹⁰⁶ La Corte ha infatti affermato che «il termine "Parlamento" [...] si riferisce, ai sensi dell'art. 55, ai due organi che lo compongono: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica» (C. cost. n. 106/2002, "diritto", n. 2; v. anche C. cost. n. 306/2002, "diritto", n. 4), precludendo, conseguentemente, l'impiego del termine all'interno di ordinamenti regionali, non già in virtù di argomenti esclusivamente testuali, ma in quanto «solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile», cosicché «il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale (C. cost. nn. 106/2002, "diritto", n. 4; 306/2002, "diritto", n. 4). A ben vedere, tuttavia, l'intento di giustificare l'esclusiva attribuzione del termine «Parlamento» ex art. 55 Cost. attraverso un'interpretazione non meramente letterale, ma che investe gli altri canoni dell'interpretazione costituzionale (su cui, ampiamente, C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *GiC*, 2002, II, 878 ss.) risulta riuscito soltanto "in negativo", non pervenendo la Corte ad una «nozione "sostanziale" di Parlamento» (così, N. LUPO, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le regioni*, 2002, II, 1215).

¹⁰⁷ Cfr. sent. C. cost. 12 aprile 2002, n. 106, "Considerato in diritto", nn. 2 e 4; sent. C. cost. 3 luglio 2002, n. 306, "Considerato in diritto", n. 4.

¹⁰⁸ In questo senso, sembra particolarmente significativa la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Matthews vs. Regno Unito*, 18 febbraio 1999, che qualifica il Parlamento europeo come «corp législatif», ai sensi dell'art. 3 del protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, in quanto principale organo di «controllo democratico» nel sistema comunitario (punto n. 52), valorizzando, in tal modo, la funzione di «controllo democratico» che connota la natura delle assemblee parlamentari, anche a prescindere dalla "pienezza" dei poteri legislativi. Sul punto, v. anche N. LUPO, *The transformation of parliamentary functions: are parliaments still legislative bodies?*, in P. FALCONER, C. SMITH, C.W.R. WEBSTER (edited by), *Managing Parliaments in the 21st Century*, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokio-Washington, Ios Press, 2001, 29 ss.

dottrina che nella prassi parlamentare. In altre parole, quando le ragioni di una difesa “aprioristica” del bicameralismo e della centralità del Parlamento, sotto la prioritaria necessità della difesa della rappresentanza politica, cominciano a venir meno – in quanto quest’ultima risulta oggi pienamente compatibile con una seconda camera territoriale¹⁰⁹ –, sembra possibile riprendere il dibattito sul riconoscimento dell’autonomia della funzione di controllo al fine di favorire il reinserimento del Parlamento – (anche) attraverso il potenziamento e l’ampliamento del controllo parlamentare – nei diversi circuiti pluralistici e rappresentativi disegnati dalla Carta costituzionale¹¹⁰. Ciò potrebbe contribuire a colmare quella separatezza rispetto alla «dimensione pluralistica territoriale»¹¹¹, che, a scapito degli elementi fondativi del «patto costituzionale»¹¹², ha finito, purtroppo, per caratterizzare molto spesso il Parlamento italiano¹¹³, visto sempre più come “luogo” di espressione massima del sistema politico-istituzionale, ma privo di proficui raccordi con gli altri canali di partecipazione pluralistica territoriale e sociale¹¹⁴.

Cogliendo questa prospettiva, il controllo parlamentare non viene confinato ai tecnicismi della procedura, ma diventa la funzione più strettamente connessa alle rimodulazioni sostanziali della forma di governo¹¹⁵.

¹⁰⁹ Per uno sviluppo di questa tesi, cfr. U. ALLEGRETTI, *Perché una camera territoriale per l’Italia*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, Jovene, 2005, 6 ss.; nonché, volendo, G. RIVOSECCHI, *Art. 55 Cost.*, cit., 29 ss.

¹¹⁰ Già da tempo evocato in dottrina: cfr., per tutti, T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 533 ss.

¹¹¹ Così, U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le regioni*, 1996, 430.

¹¹² Su cui, cfr. V. ATRIPALDI, *Il patto costituzionale in Assemblea costituente: i dati fisionomici del modello di struttura politica*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, tomo primo, Milano, Giuffrè, 1987, 13 ss.

¹¹³ Sul punto, si vedano le osservazioni di T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari*, cit., 534 s.

¹¹⁴ Cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, 114 ss., che sottolinea le tensioni a cui sono sottoposti parlamenti e rappresentanza nelle democrazie pluralistiche ed auspica, pur nella «necessità storica della rappresentanza» politica, l’innesto su questo troncone di ulteriori «rami partecipativi».

¹¹⁵ Si pensi, ad esempio, a come l’inchiesta parlamentare – pur non rientrando in senso stretto nei procedimenti di controllo (sul punto, v. *infra*, paragrafo 4) – abbia tradizionalmente svolto una delicata funzione di compensazione delle «spinte centrifughe»: così, A. PACE, *Le inchieste parlamentari nei nuovi regolamenti delle Camere*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 13, 1971, 19 s.

Non è possibile, in questa sede, ripercorrere tutti i settori in cui, nella sua accezione più lata e più ampia¹¹⁶, si è espressa la funzione di indirizzo e controllo delle Camere nella XIV legislatura. Ci si limiterà, pertanto, ad utilizzare la nozione in senso più stretto, valutando l'operato del Parlamento nei procedimenti in cui esso è in grado di far valere (ed, eventualmente, sanzionare) la responsabilità del Governo in esito ad un'attività di accertamento rispetto a parametri predeterminati¹¹⁷, in un quadro di (tendenziale) autonomia della funzione¹¹⁸.

Si tratta, in altre parole, di valutare il rendimento delle procedure parlamentari di verifica a posteriori di un'attività altrui (e, segnatamente, del Governo)¹¹⁹, rispetto a determinati parametri di responsabilità¹²⁰.

¹¹⁶ Il riferimento è, soprattutto, all'articolazione delle funzioni di indirizzo e controllo proposta da S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 110 ss., il quale distingue: i procedimenti fiduciari; le procedure di controllo caratterizzate da un'autonomia funzionale del Parlamento che si traducono in giudizi di accertamento; gli atti camerali che incorporano manifestazioni di indirizzo e controllo (mozioni e risoluzioni); gli strumenti ispettivi e conoscitivi delle Camere. Sulla polivalenza degli atti parlamentari di indirizzo e controllo, v. anche L. STURLESE, *Evoluzione storica degli atti di indirizzo e controllo nel parlamento italiano*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 549. Riconduce sostanzialmente il controllo parlamentare agli «schemi della funzione d'indirizzo affidata alle Camere» anche E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 145 ss., salvo poi verificarne l'inadeguatezza per effetto del dispiegarsi del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare (ivi, 146). Nel senso, invece, di una netta distinzione della funzione di controllo rispetto al rapporto di fiducia, sulla base della considerazione che lo spettro del controllo parlamentare risulta ben più ampio della relazione fiduciaria, cfr. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 12; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 96 s.

¹¹⁷ La questione del "parametro" del controllo parlamentare è assai delicata: alcuni lo fanno addirittura risalire alla sovranità popolare e, in particolare, agli artt. 1 e 3 Cost. che fungerebbero da fondamento, limite e parametro del controllo (così, A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit., 108 ss.); altri tendono a collocarlo nel quadro dell'indirizzo politico di maggioranza, desumibile dal vincolo fiduciario tra Governo e Parlamento instaurato ex art. 94 Cost. (cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 229 ss.). Come si vede, in entrambi i casi il parametro del controllo parlamentare è direttamente o indirettamente desumibile dalla Costituzione, secondo uno schema "bilaterale" che consente alle Camere di far valere e sanzionare un rapporto di responsabilità secondo procedimenti definiti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari (cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit., 97 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 165 ss. e 192 ss.; M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996, 79 ss.).

¹¹⁸ Sul punto v., in particolare, C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 33 ss., il quale sottolinea la necessità di riconoscere una funzione di controllo autonoma, intesa, principalmente, come attività di controllo-verifica sull'operato del Governo, rilevando che «la verifica risulta dotata di una capacità di configurazione autonoma e non polivalente».

¹¹⁹ Cfr., ad esempio, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., 117, secondo il quale il controllo è «l'attività di riesame compiuta da un soggetto od organo (controllante) nei confronti di un altro soggetto od organo (controllato) a fine di verificare e garantire la corrispondenza del comportamento del soggetto od organo controllato ai canoni normativi che tale comportamento disciplinano»; S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 125 ss.

¹²⁰ V. gli autori e le considerazioni richiamate *supra*, nota 113.

In questa prospettiva, la funzione di controllo pare distinta sia dalla funzione ispettiva¹²¹, sia dalle procedure conoscitive e dall'informazione parlamentare¹²².

Il tipico procedimento a cui la dottrina riporta tale accezione di controllo parlamentare è costituito dall'approvazione del rendiconto e del conto consuntivo che il Governo è tenuto a presentare ogni anno alle Camere¹²³. E' appena il caso di ricordare che, ai sensi degli artt. 21-24 della legge n. 468/1978 come successivamente modificata, il rendiconto viene presentato dal Governo con un apposito disegno di legge, accompagnato da una nota preliminare ed integrato dai singoli stati di previsione.

Nella XIV legislatura, sotto questo profilo, sono stati regolarmente approvati i disegni di legge di rendiconto generale dello Stato, presentati, secondo quanto previsto dalla legge, nel giugno di ogni anno dal Governo. In altre parole, se, da un lato, il susseguirsi delle sessioni di bilancio ha posto non pochi problemi (e dubbi di legittimità costituzionale), con particolare riferimento all'(ab)uso da parte del Governo del binomio "maxi-emendamento-questione di fiducia", utilizzato costantemente nell'*iter* di approvazione della legge finanziaria, dall'altro, nelle procedure di esame e approvazione del rendiconto, non sono state adottate soluzioni particolari, né sollevati dubbi di legittimità costituzionale, ovvero riscontrate "forzature" dei rapporti tra Governo e Parlamento. In realtà, tale procedura, se pure astrattamente continua ad essere identificata nell'espressione più tipica della funzione di controllo parlamentare, in quanto, in punto di diritto, il Parlamento verifica la rispondenza tra le spese autorizzate con il bilancio di previsione e quelle effettivamente erogate ed impegnate e può addirittura arrivare a bocciare la gestione finanziaria presentata sotto forma di disegno di legge dal Governo, finisce però, nei fatti, per tradursi in una sostanziale ratifica *de plano* del giudizio di parificazione effettuato dalla Corte dei Conti sui dati

¹²¹ V. *supra*, paragrafi 1 e 2.

¹²² In questo senso, cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 93 s., secondo il quale l'attività conoscitiva del Parlamento è diretta alla pura e semplice acquisizione di notizie, mentre l'attività di controllo implica una valutazione critica di quanto acquisito nei confronti del Governo, anche se non si esprime in atti vincolanti, altrimenti questi ultimi finirebbero per essere direttive rientranti nella sfera dell'indirizzo politico. Nel senso, invece, di una strumentalità tra attività conoscitiva e attività ispettiva e di controllo, G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 6 ss.; A. MANZELLA, *Osservazioni sui controlli parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, 353 ss.

¹²³ Sul punto, cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 101; S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 125; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 442.

comunicati dal Ministero dell'Economia – presupposto fondamentale per la presentazione del disegno di legge di rendiconto alle Camere – senza che il Parlamento abbia quindi la possibilità di “negoziare” e controllare alcunché, come invece ad esempio accade nella c.d. procedura di “discarico” del bilancio della Comunità europea, la quale consente al Parlamento europeo, sotto la “minaccia” di far valere la responsabilità politica della Commissione, di ottenere poteri “ulteriori” nella fase di esecuzione del bilancio, (anche) ritardandone l’approvazione finale¹²⁴.

Ai fini dell’esercizio, in senso sostanziale, del controllo parlamentare, appare più interessate (nonché incisivo, dal punto di vista delle Camere) l’esame del c.d. disegno di legge di “assestamento” del bilancio, presentato entro il mese di giugno di ogni anno in riferimento all’esercizio finanziario in corso per consentire la rimodulazione degli stanziamenti di bilancio, anche in riferimento alla «consistenza dei residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto dell’esercizio scaduto il 31 dicembre dell’anno precedente»¹²⁵.

Nella XIV legislatura è infatti accaduto che il Governo abbia dovuto frequentemente ridefinire, ad esempio, la stima delle entrate al ribasso¹²⁶, ovvero predisporre taluni aumenti di spese precedentemente sottostimate nel bilancio di previsione¹²⁷. L’opposizione parlamentare ha così potuto far emergere le discrasie tra le poste in bilancio preventivate e quelle rimodulate, e la relativa “pesantezza” delle correzioni alle stime in bilancio apportate dal Governo in sede di “assestamento”. In altre parole, il dibattito parlamentare che accompagna la presentazione del disegno di legge appare ben più utile alla funzione di critica e di controllo sul Governo di quanto non sia l’approvazione del rendiconto, “confinata”, tra l’altro, alle “statiche” cifre dell’esercizio finanziario precedente, e su cui si è già espressa (in maniera sostanzialmente decisiva) la Corte dei Conti in sede di giudizio di parificazione.

¹²⁴ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. RIVOCCHI, *Bilancio della Comunità europea*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, 742 s.

¹²⁵ Cfr., ad esempio, F. BUCCI, *I conti pubblici*, Milano, FrancoAngeli, 2001, 131.

¹²⁶ Si vedano, ad esempio, i resoconti delle sedute della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 14-15-23-28 settembre 2004 in riferimento all’*iter* del disegno di legge “Disposizioni per l’assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle amministrazioni autonome per l’anno finanziario 2004” (XIV legislatura, A.C. n. 5095).

¹²⁷ E’ accaduto, in particolare, per gli stati di previsione del Ministro della Difesa: cfr., ad esempio, resoconti sedute della Commissione bilancio della Camera dei deputati del 23-28 settembre 2004 e gli emendamenti approvati nella seduta del 28 settembre 2004.

Resta invece centrale ai fini del potenziamento del controllo parlamentare la questione del flusso (e della qualità) delle informazioni che pervengono al Parlamento dal Governo (nonché da altre fonti) e, soprattutto, la relativa istituzione di procedure di controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche governative.

Nella XIV legislatura, da questo punto di vista, si registra l'importante novità dell'istituzione dei Servizi del controllo parlamentare presso entrambi i rami del Parlamento, con l'obiettivo di fornire un monitoraggio sulle relazioni che, a vario titolo, il Governo presenta in Parlamento¹²⁸, con particolare riferimento al controllo sull'attuazione delle leggi¹²⁹.

L'intento da cui muove tale riforma è, da questo punto di vista, senza dubbio apprezzabile, in quanto riflette i suesposti orientamenti – più volte espressi sia in sede scientifica che in sede istituzionale – circa la necessità di avviare un controllo successivo sul “rendimento” delle funzioni svolte dal Parlamento, e, soprattutto, sui vincoli che il Legislatore pone a carico del Governo e che rischiano di rimanere lettera morta se non vengono suffragati da una costante attività di monitoraggio e da relativi apparati di ausilio all'esercizio della funzione di controllo. Tutto ciò soprattutto al fine di attenuare quell'asimmetria informativa tra Governo e Parlamento, già da tempo vista in dottrina come precondizione per il rafforzamento del controllo parlamentare¹³⁰.

Tuttavia, se è ancora prematuro esprimere una valutazione complessiva su tali Servizi e se pare comunque un dato positivo che, finalmente anche all'interno dell'organizzazione camerale, venga avvertita la necessità di meglio selezionare

¹²⁸ Cfr. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit., 28 s.; nonché, ampiamente, L. DEGRASSI, *Le relazioni al Parlamento. Verso nuove forme di collaborazione costituzionale*, Milano, Vita e Pensiero, 1993, 167 ss. e 364 ss.

¹²⁹ In questa prospettiva, si vedano 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, 442 ss.; e I. CIOLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Pol. dir.*, 2002, 53 ss.; nonché, a livello regionale, A. MARTINI e M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2002, 931 ss.

¹³⁰ Cfr. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 24, il quale rileva come tale asimmetria informativa diventi sostanziale «divario di potere» tra Governo e Parlamento; T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari*, cit., 540, che sottolinea come una serie di informazioni sfuggono alla percezione delle Camere e comunque il Parlamento non è in grado di utilizzarle a fini di controllo; A. PACE, *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *La formazione delle leggi, tomo II, Art. 76-82*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1979, 312; ID., *Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 273.

l'apporto informativo di ausilio ai controlli parlamentari, non sembra, almeno per il momento, che la sopra richiamata riforma si sia tradotta in un effettivo potenziamento della funzione. I Servizi del controllo parlamentare, infatti, forniscono un monitoraggio completo degli atti a cui il Governo è vincolato per legge rispetto al Parlamento e degli impegni assunti dal Governo di fronte alle Camere, distinguendoli – e questo pare l'aspetto maggiormente positivo – per aree di competenza delle commissioni permanenti. Risulta così possibile giungere ad una valutazione complessiva dello stato di attuazione degli obblighi previsti per legge a carico del Governo e delle relative relazioni e note informative fornite al Parlamento (e degli eventuali ritardi rispetto ai termini previsti dalle rispettive normative con cui tali atti vengono trasmessi), anche al fine di consentire l'adempimento dei relativi atti parlamentari¹³¹.

Tuttavia, il monitoraggio è prevalentemente effettuato sulle percentuali degli atti di indirizzo formulati dalle commissioni parlamentari a cui il Governo ha successivamente dato attuazione, ma i dati vengono resi in riferimento alle percentuali sulle note di attuazione pervenute in commissione da parte dello stesso Governo. Vi è, in altre parole, un problema rispetto alla fonte delle informazioni cui attinge il Parlamento, che coincide con il destinatario dei controlli...

Quanto all'apporto informativo e conoscitivo che si traduce nell'esercizio della funzione di controllo, finisce per essere così anche oggi confermata la sproporzione tra il notevole numero di pagine che il Parlamento riceve e la «scarsa attitudine informativa delle pagine in questione»¹³².

E', invece, muovendo da un rafforzamento dei poteri conoscitivi propri delle commissioni permanenti che potrebbe essere ulteriormente valorizzata la funzione di controllo¹³³. In altre parole, come si è tentato di sostenere anche in altra sede, sia pure in

¹³¹ Si pensi, ad esempio, ai pareri parlamentari sugli atti di nomina negli enti pubblici, che – sin dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14 – costituiscono momento rilevante di esercizio della funzione di controllo. Successivamente estesi ad altri settori (autorità amministrative indipendenti, commissari straordinari, commissari *ad acta*...), i pareri parlamentari rischiano, tuttavia, di essere vanificati se non adeguatamente sostenuti da idonei apparati conoscitivi ed informativi.

¹³² G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 138 s.

¹³³ In favore della «decentrabilità del controllo presso le Commissioni» cfr. T. MARTINES, *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 13, 1971, 11 ss.; G. BERTOLINI, *Le Commissioni parlamentari nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 21, 1973, 34 e 40 s.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 187 ss. (cui appartiene l'espressione virgolettata); S. SICARDI, *Il problematico rapporto*, cit., 967; A. MANZELLA, *Il parlamento*,

riferimento al potenziamento del controllo parlamentare tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali¹³⁴, ci pare di poter affermare che, attraverso un ulteriore decentramento della funzione di controllo in commissione, si potrebbero conseguire risultati più incisivi nell'intento di ridefinire autonomi procedimenti volti a riscontrare (ed eventualmente a sanzionare) determinate responsabilità politiche del Governo¹³⁵.

Da questo punto di vista, la XIV legislatura non ha fornito risultati soddisfacenti. Le caratteristiche quantitative e qualitative dei dati sugli atti di indirizzo e controllo votati in commissione appaiono infatti ininfluenti ai fini del potenziamento del controllo parlamentare. Tutto ciò pare, anzitutto, il riflesso della progressiva perdita di centralità del lavoro parlamentare in sede di commissioni. Queste ultime, infatti, vengono sempre più interpretate dalle recenti riforme regolamentari e dalla prassi soltanto in maniera strumentale (se non proprio ancillare) rispetto ai lavori dell'Assemblea, senza che sia loro riconosciuta una propria ed autonoma rilevanza¹³⁶. Le vicende sui progetti di legge più contestati dall'opposizione nella XIV legislatura sono troppo note per essere qui richiamate¹³⁷, e dimostrano (anche) lo scarso spazio riservato al ruolo delle commissioni parlamentari nei procedimenti legislativi. In altre parole, le commissioni permanenti sembrano sempre più strumentali al procedimento di decisione parlamentare per come quest'ultimo si sviluppa in Assemblea. Recuperando, invece, un loro ruolo autonomo – magari rafforzato dall'introduzione di ulteriori poteri ispettivi – si potrebbero conseguire risultati particolarmente soddisfacenti, anche e soprattutto sotto il profilo del controllo parlamentare, in quanto questa risulta la sede in cui – nei Parlamenti del

cit., 130. Ancora prima, in senso non dissimile, G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 140, in riferimento al potenziamento dei poteri ispettivi per il tramite delle Commissioni in sede politica.

¹³⁴ Cfr. G. RIVOSECCHI, *La funzione di controllo parlamentare*, cit., 300 ss.

¹³⁵ In questo senso, si sono in parte mossi i regolamenti parlamentari che hanno introdotto procedure di controllo successivo, consentendo alle commissioni permanenti di «chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data a mozioni, a risoluzioni e ad ordini del giorno approvati dalla Camera o accettati dal Governo» (così, l'art. 143, comma 3, reg. Cam). In senso analogo, l'art. 46, comma 2, reg. Sen., il quale aggiunge che «ciascuna commissione, al fine di conoscere lo stato di attuazione di leggi già in vigore nelle materie di sua competenza, può nominare uno o più relatori che, acquisiti gli elementi conoscitivi, riferiscano alla commissione entro il termine loro assegnato». Sul punto, si veda R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 334 s.

¹³⁶ Sul punto, v. i rilievi critici del sen. Manzella, in Senato della Repubblica, XIII legislatura, Resoconto stenografico della seduta del 28 luglio 1999, n. 665, in www.senato.it, spec. 10 ss.

¹³⁷ Cfr. anche *supra*, nota 74.

Novecento – si viene a radicare il confronto tematico quotidiano tra Governo e Assemblee elettive¹³⁸.

In secondo luogo, le commissioni permanenti finiscono per costituire una sede preziosa per l'acquisizione di informazioni – anche attraverso strumenti conoscitivi non ispettivi, come le indagini conoscitive¹³⁹ – ai fini della rimodulazione del controllo parlamentare secondo direttrici non necessariamente bilaterali (Governo-Parlamento), a cui la funzione era originariamente confinata¹⁴⁰, ma allargando lo spettro del controllo, da un lato, a tutti i soggetti istituzionali nei cui confronti può essere fatto valere, dal Parlamento, un rapporto di responsabilità che va oltre il rapporto di fiducia *ex art. 94 Cost.*¹⁴¹ – in quanto il parametro del controllo parlamentare è, di volta in volta, fissato dal testo legislativo o di indirizzo precedentemente votato¹⁴² –, e, dall'altro, al sistema delle relazioni istituzionali multilivello in cui le commissioni permanenti, sul modello di quanto si sta sperimentando nel processo di costruzione europea¹⁴³, potrebbero costituire preziosa sede di controllo nell'applicazione delle procedure di raccordo interistituzionale.

¹³⁸ In tal senso, cfr. già L. ELIA, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, 895 ss., spec. 901 s.; nonché, più di recente, Y MENY, *Istituzioni e politica. Le Democrazie: Germania, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia*, 2^a Ed., Rimini, Maggioli, 1995, 316 ss.; nonché, con specifico riferimento all'utilizzo del sindacato ispettivo in commissione, R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 322.

¹³⁹ Cfr., ad esempio, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Nuova Edizione, cit., 207 ss.; R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 330 ss., che però riconosce maggiore "capacità di iniziativa" in merito a queste procedure al regolamento della Camera (ivi, 333).

¹⁴⁰ Cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit., 78; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., 127 ss.

¹⁴¹ Nella prassi della XIV legislatura un interessante sviluppo di questa tesi si è registrato con la diffusione di "comitati permanenti di controllo" costituiti all'interno delle commissioni permanenti spesso allo scopo di monitorare l'attuazione di determinate normative di settore: cfr. R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 335.

¹⁴² Non ci pare, pertanto, di poter ricondurre, nel quadro della vigente forma di governo, il "parametro" della funzione di controllo parlamentare alle teorie sulla c.d. *accountability*, nel tentativo di individuare "nuove" forme di responsabilità delle pubbliche amministrazioni: il controllo parlamentare, invece, dovrebbe ancora essere postulato dal rapporto fiduciario *ex art. 94 Cost.*, ovvero da un atto parlamentare (legislativo o non legislativo) che costituisca il presupposto e il limite della configurazione del rapporto di responsabilità. Più ampia la nozione di parametro del controllo parlamentare che individua, sulla scorta degli artt. 1 e 3 Cost., A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit., 61 ss., specie laddove ammette che «funzioni di controllo sono esplicitate da tutti i soggetti titolari di un rapporto di responsabilità politico-costituzionale, istituzionale o diffusa, e nei confronti dei soggetti passivi di tale rapporto» (ivi, 77).

¹⁴³ Cfr. A. MANZELLA, *Gli equilibri costituzionali nell'Unione europea*, in *Sfera pubblica e costituzione europea*, Annali 2001 della Fondazione Lelio e Lisli Basso, Roma, Carocci, 2002, 27 s.

4. Le commissioni di inchiesta: uno strumento ininfluenza sulla funzione di controllo parlamentare nel maggioritario e nella Repubblica delle coalizioni

Nell'esame dei poteri ispettivi e di controllo del Parlamento della XIV legislatura non può non essere presa in considerazione la curiosa parabola delle commissioni di inchiesta.

Non è certo questa la sede per affrontare l'annosa questione circa la loro riconducibilità, in senso stretto, alla funzione ispettiva ovvero di controllo¹⁴⁴, né, tantomeno, per risolvere alla radice la contrapposizione tra concezione "autonoma" e concezione "strumentale" del potere di inchiesta¹⁴⁵.

Ci si limiterà, pertanto, a svolgere alcune considerazioni in merito alla prassi della XIV legislatura, guardando, cioè, ai nodi problematici che ha posto il concreto atteggiarsi del potere di inchiesta nel periodo di riferimento alla luce dei principali orientamenti della dottrina, al fine di giungere, *de iure condendo*, alla ricerca di alcune soluzioni che possano correggere le evidenti disfunzioni che hanno recentemente caratterizzato l'istituto, nel quadro delle torsioni maggioritarie impresse alla forma di governo costituzionale.

Si potrebbe infatti affermare, in rapida sintesi, che la prassi della XIV legislatura, rispetto alle tradizionali configurazioni dottrinarie del potere di inchiesta, ha posto tre ordini di problemi: la rinnovata "tensione" verso le inchieste come strumento "di governo" nella disponibilità della maggioranza parlamentare; il rapporto intercorrente tra commissioni di inchiesta e Camere nell'ambito del policentrismo

¹⁴⁴ Nega alla radice che l'inchiesta parlamentare configurata dall'art. 82 Cost. possa costituire strumento di controllo del potere, in quanto – deliberata a maggioranza – costituisce piuttosto «strumento di potere», A. PACE, *Art. 82*, cit., 311 ss., spec. 342. Riconducono, invece, l'attività di inchiesta alla funzione ispettiva V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Terza Edizione riveduta ed ampliata, Milano, Giuffrè, 1994, 572; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 176.

¹⁴⁵ Per la prima tesi si vedano, tra gli altri, G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle commissioni parlamentari di inchiesta*, in *Il Politico*, 1970, 544 ss.; C. PAPPAGALLO, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. giur. Treccani*, XVI, Roma, 1989, 2; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Nuova Edizione, cit., 176 ss.; per la seconda, P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, in *Annali Seminari giuridici dell'Università di Catania*, 1949-50, 255; A. TESAURO, *Il potere di inchiesta delle camere del parlamento*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, 511 s.; F. PIERANDREI, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Noviss. Dig. It.*, VIII, Torino, Utet, 1975, 516; A. PACE, *Art. 82*, cit., 322 s.; G. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative. L'inchiesta*, Napoli, Jovene, 1979, 284 ss.; L. CIAURRO, *Recenti sviluppi in materia di inchieste parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, n. 4, ottobre-novembre 1990, 137; F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Terza Edizione, Milano, Giuffrè, 1999, 22 ss.

parlamentare; le questioni poste dal concorso tra inchieste parlamentari e indagini giudiziarie.

Dal primo punto di vista, la legislatura in commento ha visto la conferma, venuto meno il sistema consociativo, della tesi dell'inchiesta di maggioranza¹⁴⁶. Non soltanto la maggioranza non delibera un'inchiesta a sé pregiudizievole¹⁴⁷, semmai preferendo l'utilizzo di un strumento non ispettivo quale l'indagine conoscitiva – come è accaduto nel caso dell'indagine sui fatti accaduti in occasione del G8 di Genova del 2001¹⁴⁸ – ma potrà deliberare inchieste volte ad evidenziare punti deboli dell'opposizione, se non addirittura contro l'opposizione stessa¹⁴⁹. Tutto ciò si è determinato, per la verità, anche in esito alla rottura – prodottasi nella XIII legislatura – della prassi in base alla quale non veniva comunque rifiutata l'istituzione delle inchieste proposte dall'opposizione¹⁵⁰.

Anche a prescindere dalle dure critiche dell'opposizione circa l'utilizzo dell'inchiesta parlamentare di maggioranza come «vendetta» politica contro i precedenti governi¹⁵¹, le note vicende relative alle commissioni di inchiesta “Telekom Serbia” e

¹⁴⁶ Formulata da A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1973, 83, e, soprattutto, 107 ss.; ID., *Art. 82*, cit., 311 ss. e 335 ss. In senso difforme, A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit., 70 ss., anzitutto in ragione del fondamento del potere di inchiesta (che tale A. riconduce addirittura al principio della sovranità popolare ex art. 1 Cost.: ivi, 15 ss. e 61 ss.) e, inoltre, in ragione dell'ampiezza del potere di inchiesta (ivi, 68 ss.); e R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 344, per il quale, se pure la tesi in commento coglie l'indubbia verità in base alla quale un'inchiesta non potrà essere avviata senza il consenso della maggioranza, la «varietà delle vicende politiche» non è detto che non possa determinare una convergenza tra maggioranza e opposizione, come ad esempio spesso accade per le inchieste legislative.

¹⁴⁷ Sul punto, cfr. A. PACE, *Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 272.

¹⁴⁸ L'indagine conoscitiva è stata svolta congiuntamente dalle commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato mediante la costituzione di un comitato paritetico, riunitosi dal 28 agosto al 16 settembre 2001, e si è conclusa con la presentazione alle rispettive commissioni di due relazioni da parte di maggioranza e opposizione nettamente divergenti nel giudizio politico e nella ricostruzione dei fatti.

¹⁴⁹ Ci si riferisce alla commissione di inchiesta sull'affare Telekom-Serbia, istituita con legge 21 maggio 2002, n. 99, allo scopo di indagare sull'acquisto da parte di Telekom Italia del 29% di Telekom-Serbia; e alla commissione sul “dossier Mitrokhin” e sull'attività dei servizi segreti italiani, istituita con legge 7 maggio 2002, n. 90.

¹⁵⁰ L'occasione fu il rifiuto, nella seduta della Camera dei deputati del 3 ottobre 1998, della proposta di istituire una commissione d'inchiesta sul fenomeno comunemente definito “Tangentopoli”: lo rileva anche V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo*, cit., 655, spec. nota 60.

¹⁵¹ In questo senso, la lettera del 14 maggio 2003 inviata dai presidenti dei gruppi parlamentari di opposizione ai presidenti di Camera e Senato: ne dà conto anche A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 186, nota 16. Si veda anche la seduta del 3 marzo 2004 della Commissione d'inchiesta Telekom-Serbia (in www.camera.it/dati/leg14/lavori/stenbic/55/2004/0303/s010.htm) nella quale il presidente della Commissione dà comunicazione delle lettere di alcuni deputati e senatori di opposizione membri della

“Mitrokhin” finiscono indubbiamente per sottolineare i pesanti riflessi del maggioritario (se non di una distorta concezione dell’alternanza) sull’istituto in oggetto¹⁵².

Tuttavia, *de iure condendo*, il rimedio possibile non sembrerebbe tanto ravvisabile nella nobilissima tesi di Weber e di Mortati sull’inchiesta di minoranza¹⁵³, peraltro già timidamente affacciata dal regolamento del Senato, anche se soltanto a garanzia della discussione della proposta di inchiesta e non certo della sua automatica istituzione¹⁵⁴. Nel caso italiano essa presterebbe probabilmente il fianco ad un uso strumentale dell’inchiesta da parte della minoranza, piuttosto che ad una valorizzazione della funzione ispettiva e del controllo parlamentare¹⁵⁵.

E’ stata, in prima battuta, affacciata l’ipotesi dell’innalzamento dei *quorum* deliberativi dell’inchiesta parlamentare. Tale rimedio consentirebbe indubbiamente di restituire all’inchiesta parlamentare quella funzione di garanzia tipica delle democrazie maggioritarie, posto il necessario (e decisivo) coinvolgimento dell’opposizione nell’istituzione dell’inchiesta stessa. La proposta, tuttavia, rischia di non tenere sufficientemente conto di quanto sia difficile – in un Parlamento in cui maggioranza e opposizione si confrontano con una conflittualità così esasperata – raggiungere maggioranze tali da determinare la necessaria convergenza ai fini dell’attivazione

Commissione, e del deputato Piero Fassino, dell’allora Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, e del deputato Enrico Micheli – che ricoprivano incarichi di governo all’epoca dei fatti oggetto dell’inchiesta – nelle quali, pur affermando la disponibilità ad essere auditi, si auspica che le rispettive audizioni possano avvenire dopo il «necessario chiarimento» tra commissari di maggioranza e di opposizione.

¹⁵² Critico, sul punto, anche R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 345.

¹⁵³ Sul punto, v. A. PACE, *Il potere d’inchiesta*, cit., 81, spec. nota 13.

¹⁵⁴ Il riferimento è all’art. 162, comma 1-bis, reg. Sen., che dispone l’automatica iscrizione all’ordine del giorno della competente commissione di una proposta di inchiesta parlamentare sottoscritta da almeno un decimo dei componenti il Senato, comunque con tempi garantiti di esame in Assemblea: cfr. anche R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 346. Secondo B. CARAVITA DI TORITTO, *L’inchiesta parlamentare*, cit., 732, «l’accelerazione dell’iter, nel caso di proposte provenienti da una minoranza qualificata, tempera gli effetti maggioritari e filogovernativi dell’attuale disciplina».

¹⁵⁵ Sul punto, si vedano le acute osservazioni di G. RIZZONI, *La ricerca della verità sull’11 settembre: un modello per le nostre commissioni d’inchiesta?*, in *Quad. cost.*, 2004, 622 ss., il quale rileva che «l’imporsi di forti dinamiche “avversariali” nei rapporti tra le forze politiche presenti in parlamento non sembra consigliare l’attribuzione ad una minoranza dell’attivazione dei delicatissimi poteri di inchiesta», in quanto «ai possibili arbitri della maggioranza si rischierebbe di sostituire il proliferare di iniziative puramente propagandistiche della minoranza che finirebbero per screditare ulteriormente questo strumento» (ivi, 623).

dell'inchiesta¹⁵⁶. In altre parole, questa soluzione avrebbe dovuto opportunamente accompagnare l'introduzione di un sistema maggioritario, ma non sarebbe oggi in grado di risolvere le sopra osservate disfunzioni che sembrano caratterizzare l'istituto.

Il rimedio più utile potrebbe invece essere costituito da una riforma dell'art. 82 Cost. che preveda l'istituzione di commissioni di inchiesta a composizione paritaria maggioranza-opposizione, le quali, sul modello del comitato per la legislazione¹⁵⁷ – anche per effetto del meccanismo dell'alternanza periodica tra schieramenti nel ricoprire il ruolo di Presidente – possano consentire di giungere a risultati maggiormente condivisi nell'accertamento dei fatti.

La questione pare, tra l'altro, ulteriormente acuita dal secondo nodo problematico che si è posto in evidenza, relativo, come si è detto, al rapporto intercorrente tra commissioni di inchiesta e Camere. Se pare senza dubbio da escludere – anche in virtù delle coordinate interpretative fornite dalla giurisprudenza costituzionale¹⁵⁸ – che il collegio inquirente possa configurarsi come organo interno della Camera, in quanto «la competenza di un ramo del Parlamento (o delle due Camere) si limita all'istituzione dell'inchiesta e alla preposizione dei membri dell'organo»¹⁵⁹, tuttavia esso non può essere collocato “fuori sistema”¹⁶⁰.

La prassi – specie della XIV legislatura – ha invece visto un costante incremento dell'“autonomia” di cui godono le commissioni di inchiesta, sino a scandire modelli procedurali in qualche modo (ulteriormente) sganciati dai canoni tradizionali

¹⁵⁶ Lo osserva chiaramente G. RIZZONI, *La ricerca della verità*, cit., 623, il quale rileva che tale rimedio sarebbe «a doppio taglio, in quanto proprio la presenza di un “parlamento diviso” rende difficilissimo il raggiungimento dei quorum aggravati».

¹⁵⁷ Cfr. G. RIZZONI, *La ricerca della verità*, cit., 624.

¹⁵⁸ Cfr. sent. C. cost. 22 ottobre 1975, n. 231 (in *Giur. cost.*, 1975, 2197 ss.) ove si rileva che «l'indipendenza di cui godono, durante il corso del loro mandato, le Commissioni parlamentari d'inchiesta, anche nei confronti delle Camere, le quali, come non potrebbero procedere esse stesse, direttamente, ad inchieste ex art. 82 Cost., così nemmeno sono autorizzate ad interferire nelle deliberazioni adottate dalle Commissioni medesime per il più proficuo svolgimento dei loro lavori» (“Considerato in diritto”, n. 3), e che «le Commissioni parlamentari d'inchiesta, le quali, sostituendo necessariamente a norma dell'art. 82, primo comma, Cost. il plenum delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta, sono libere di organizzare i propri lavori, anche stabilendo – in tutto od in parte – il segreto delle attività da esse direttamente svolte e della documentazione risultante dalle indagini esperite: e ciò in funzione del conseguimento dei fini istituzionalmente ad esse propri» (“Considerato in diritto”, n. 7).

¹⁵⁹ Così, R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 347.

¹⁶⁰ Sulla necessità di non porre le forme di «autonomia parlamentare» «fuori sistema», cfr. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, spec. 341 ss.

dell'autonomia parlamentare¹⁶¹. Se pure la conduzione della “strategia” di indagine rispetto alle finalità della commissione è di esclusiva competenza del presidente, né i due rami del Parlamento, peraltro, dispongono di alcun potere di controllo in virtù della ricostruita posizione di reciproca indipendenza tra commissione di inchiesta e Camere, non ci pare, comunque, di poter riconoscere una modificazione del “margine di manovra” alle commissioni di inchiesta nello sviluppo della loro attività soltanto attraverso modificazioni della legge istitutiva¹⁶². Deporrebbero infatti – a nostro avviso – in senso sfavorevole, da un lato, la scarsa efficacia – rispetto ai tempi dell'inchiesta – di modifiche alla legge istitutiva aventi la finalità, ad esempio, di ridurre o contenere l'oggetto dell'inchiesta, e, dall'altro, la scarsa incisività – in un regime maggioritario – della garanzia della costituzione della commissione secondo un principio proporzionale *ex art. 82, secondo comma, Cost.*¹⁶³.

Un primo rimedio potrebbe essere invece costituito dal rafforzamento dei poteri di vigilanza dei Presidenti delle Camere sulle presidenze delle commissioni di inchiesta. Sul punto, la prassi della XIV legislatura registra un intenso “carteggio” tra i presidenti di commissione e i Presidenti di assemblea, in cui questi ultimi sottolineano costantemente la necessità di riservare nel programma dei lavori una quota di audizioni richieste dai gruppi di opposizione¹⁶⁴. Tuttavia, tale “presa di posizione”, peraltro sollecitata dagli stessi gruppi di opposizione¹⁶⁵, appare soltanto parzialmente idonea a contenere il fenomeno del progressivo incremento dei poteri delle commissioni e l'ulteriore tendenza alla configurazione dell'inchiesta come inchiesta di maggioranza

¹⁶¹ Ci si riferisce, in particolare, alle note iniziative delle commissioni di inchiesta “Telekom Serbia” e “Mitrokhin”, che si sono caratterizzate per l'utilizzazione di larghi poteri di indagine non soltanto circa il novero dei soggetti auditi, ma anche per lo svolgimento di indagini “ulteriori” aventi ad oggetto, tra l'altro, missioni e accertamenti svolti anche oltre i confini nazionali.

¹⁶² In questo senso, invece, R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 348.

¹⁶³ Cosicché paiono ormai “fuori asse” le conclusioni cui era giunta la Corte costituzionale nel 1975: v. le riportate *supra*, nota 158, spec. “Considerato in diritto”, n. 3.

¹⁶⁴ Si veda, soprattutto, la seduta del 29 gennaio 2004 della Commissione d'inchiesta Telekom-Serbia (in www.camera.it/dati/leg14/lavori/stenbic/55/2004/0129/s010.htm) in cui il Presidente della Commissione dà lettura di una lettera dei Presidenti delle Camere nella quale, a fronte di questioni di carattere procedurale sollevate da parlamentari di opposizione in riferimento al rispetto del regolamento interno della commissione in tema di programmazione dei lavori, viene sottolineata la necessità di riservare «quote di audizioni richieste dalle opposizioni» come «migliore garanzia» onde preservare «quella dialettica di voci e di opinioni che è necessaria per raggiungere la conclusione più condivisa».

¹⁶⁵ Cfr. la seduta della Commissione d'inchiesta “Telekom-Serbia” del 14 gennaio 2004, in cui i parlamentari dei gruppi di opposizione avevano abbandonato i lavori per protestare contro gli esigui spazi loro riservati ed, in particolare, a seguito del mancato accoglimento delle loro richieste di audizioni.

piuttosto che come strumento di controllo, in una fase in cui, tra l'altro, come si è visto sopra¹⁶⁶, le commissioni permanenti paiono sempre più strumentali al procedimento di decisione parlamentare per come quest'ultimo si sviluppa in assemblea.

Sul punto, sembra in definitiva auspicabile un irrigidimento del rapporto intercorrente tra le Camere e la commissione di inchiesta, che passi anzitutto per un più rigoroso rispetto degli atti istitutivi e per una rigorosa conduzione collegiale delle attività istruttorie e di indagine, che non può certamente essere lasciata all'istituzione di "gruppi di lavoro" o di "sottocomitati" in seno alla commissione stessa, in quanto verrebbe così palesemente violato il principio di proporzionalità, stabilito a garanzia tanto dei gruppi parlamentari quanto dei soggetti convocati¹⁶⁷.

Vero è che, come si è visto in tema di sindacato ispettivo, non è affatto detto che, specie in un regime maggioritario, il "filtro" presidenziale possa essere di per sé costituire garanzia del rispetto della procedure previste dalla legge e dal regolamento parlamentare. Non vi è dubbio, tuttavia, che una secca presa di posizione dei Presidenti di Assemblea potrebbe comunque offrire un primo e immediato rimedio rispetto ad un uso distorto dell'inchiesta¹⁶⁸.

Un ultimo "nodo" problematico circa le inchieste parlamentari della XIV legislatura pare ravvisabile nelle annose questioni concernenti la concorrenza con le indagini giudiziarie.

Di fronte ai fatti della legislatura presa in esame, pare un po' difficile trincerarsi ancora dietro le tesi, già a suo tempo enunciate in dottrina, del parallelismo a fini diversi¹⁶⁹, delle sfere distinte di azione¹⁷⁰ e dello «spirito di doverosa collaborazione tra

¹⁶⁶ Cfr. *supra*, paragrafo 3.

¹⁶⁷ In questo senso, v. anche R. MORETTI, *Attività informative*, cit., 348.

¹⁶⁸ In questo senso, si veda ad esempio, la lettera del Presidente della Camera del 22 aprile 2004 al Presidente della Commissione affari costituzionali nella quale si invita la commissione stessa, nell'ambito dell'istruttoria sul progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione, a riflettere sulle regole concernenti le maggioranze richieste per le deliberazioni delle inchieste e sui profili riguardanti i rapporti tra inchieste parlamentari e altre funzioni statali al fine di potenziare la funzione ispettiva delle Camere unitariamente considerata. Sul punto v. anche G. RIZZONI, *La ricerca della verità*, cit., 624.

¹⁶⁹ Esemplificativamente, sul punto, F. PIERANDREI, voce *Inchiesta parlamentare*, cit., 522. In realtà, il c.d. parallelismo viene definito un «sofisma» già da M. DOGLIANI, *Commissione antimafia e segreto «funzionale»: i documenti li leggeranno solo gli storici*, in *Giur. cost.*, 1975, 3224, sin dalla sentenza n. 231 del 1975.

¹⁷⁰ Cfr., ad esempio, V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 572 s.

poteri» di cui ha parlato da tempo la Corte costituzionale¹⁷¹, pur nei limiti del c.d. “segreto funzionale”¹⁷².

A fronte delle prassi della XIV legislatura, che mostrano frequenti interferenze tra inchiesta parlamentare e inchieste giudiziarie, non pare sufficiente ribadire il significato garantista della tesi del parallelismo rispetto ai soggetti terzi¹⁷³, ma occorrerebbe, anzitutto, rigettare la teoria della “doppia disciplina”, che, basata su una potenziale espansione dell’area dell’inchiesta parlamentare, consentirebbe un potere derogatorio delle inchieste istituite con legge rispetto ai limiti posti dall’art. 82 Cost., riferibili, viceversa, soltanto alle inchieste monocamerale o a quelle bicamerale istituite con atto non legislativo¹⁷⁴.

L’auspicio è che il conflitto, poche settimane fa dichiarato ammissibile, sollevato dalla procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma contro la commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi sia occasione per rivedere gli assetti tradizionali del parallelismo.

5. Per concludere... tutti i paradossi della più “maggioritaria” delle legislature

In conclusione, tra i tanti paradossi della XIV legislatura – la più “maggioritaria” delle legislature che si è chiusa con una riforma elettorale in senso proporzionale – vi è quello di aver gravemente depotenziato la funzione di controllo parlamentare nel momento in cui si perseguiva la massima valorizzazione del principio maggioritario e del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare.

Nelle concrete dinamiche della forma di governo nella XIV legislatura, regolamenti e prassi parlamentari, anche in riferimento ai procedimenti ispettivi e controllo, sembrano comunque continuare a costituire utili strumenti in una logica di

¹⁷¹ Il riferimento è alla sent. C. cost. n. 231/1975, “Considerato in diritto”, n. 7, ove si auspica uno «spirito di doverosa collaborazione tra organi di poteri distinti e diversi, per fini di giustizia».

¹⁷² Su tale nozione di segreto elaborata dalla Corte costituzione nella sent. n. 231/1975, si vedano le osservazioni fortemente critiche di M. DOGLIANI, *Commissione antimafia*, cit., 3224 ss.

¹⁷³ Su tale significato v., ad esempio, G. DE VERGOTTINI, *Limitazioni alla tutela giurisdizionale dei diritti e inchieste parlamentari*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, a cura di G. De Vergottini, Rimini, Maggioli, 1985, 211 ss.

¹⁷⁴ In origine, la teoria è imputabile a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1952, 343 ss. In senso decisamente contrario, A. TESAURO, *Il potere di inchiesta*, cit., 513. Un’accurata ricostruzione delle posizioni dottrinarie in materia è ora in R. BORRELLO, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle commissioni d’inchiesta. Profili costituzionalistici*, Milano; Giuffrè, 2003, 203 ss.

riforma incrementale¹⁷⁵, in quanto oggi, forse più di ieri, il regolamento parlamentare costituisce l'unica fonte del diritto a carattere, per così dire, *bipartisan*¹⁷⁶, quando invece tutte le altre fonti e persino la stessa Costituzione sono state assoggettate alla regola di maggioranza.

¹⁷⁵ Sul punto cfr. V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, cit., XIX, che definisce la «strategia incrementalista» come «il rifiuto [...] di ogni tentativo di grande riforma e sviluppo di una concezione di un processo di innovazione non mirato ad un'unica e rilegittimante decisione, ma ad un insieme sequenziale e progressivo (appunto incrementale) di più decisioni».

¹⁷⁶ Un tempo si diceva, meglio, fattore di «omogeneizzazione», perché tendente all'unificazione delle forze politiche nel tentativo di fare del Parlamento un organo di sintesi e di prestazioni unificanti: cfr., in riferimento ai regolamenti parlamentari del 1971, S. D'ALBERGO, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 368 ss.