

**"Comunicazioni del Governo in Parlamento".  
Collaborazione, confronto o crisi nella relazione fiduciaria\*  
di Enrico Cuccodoro**

Professore di Organizzazione costituzionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Teramo, Docente di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze Sociali, Politiche e del Territorio dell'Università del Salento

**Sommario: 1. La distorsione della centralità parlamentare. 2. La debolezza del circuito parlamentare. 3. Le procedure di parlamentarizzazione e il Governo in Parlamento. 4. Le comunicazioni governative in Assemblea. 5. I contatti informativi fra Governo e Parlamento 6. Il dialogo e la leale collaborazione tra l'Esecutivo e i due rami del Parlamento.**

### **1. La distorsione della centralità parlamentare**

Nella crisi, coinvolgente il rapporto istituzioni-partiti-cittadini, che ha contraddistinto quest'ultimo scorcio di storia repubblicana, particolare effetto assume la questione della legittimazione ricorrente dell'istituzione parlamentare<sup>1</sup>. L'originario disegno costituzionale che poneva il Parlamento al cuore del sistema, quale massimo organo di garanzia per il popolo sovrano e principale fonte di riconoscimento dell'esercizio del potere pubblico, cede progressivamente il passo ad una sempre più disarmonica architettura, fondata sul fragile e vacillante equilibrio del binomio Parlamento-Governo.

Infatti, la forma di governo parlamentare prescelta dai costituenti, garante suprema dei fondamentali principi di sovranità popolare, legalità e democrazia nella sua modalità rappresentativa e dinamica, purtroppo è rimasta coinvolta dall'adattamento dell'impianto istituzionale alle vocazioni distorsive causa del perdurante disagio e tanto discusso rendimento, fenomeni avvertiti nel sistema e nello sviluppo del processo politico, insiti alla progressiva, alterata funzionalità del circuito delle istituzioni in genere.

Il consecutivo affievolimento nella c.d. "centralità" del Parlamento ha lasciato sempre più spazio all'affermazione del Governo e del suo problematico agire politico-istituzionale, sia dal lato della produzione normativa, sia sul versante della determinazione dell'indirizzo generale e della programmazione politica *in itinere*<sup>2</sup>. Alla luce dell'evoluzione in atto, la tendenza si è

---

\* In corso di pubblicazione in *Le trasformazioni della forma di governo*, a cura di M. Siclari, Aracne, Roma, 2008.

<sup>1</sup> Sulla crisi della democrazia rappresentativa ed i suoi effetti sulla forma di governo parlamentare, v., BALDASSARRE A., *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in AA.VV., *Le Assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*. Giornate in memoria di Aldo Moro (Roma, 8-9 maggio 1998), Roma, 1998, p. 99 ss.; LUCIANI M., *Il Parlamento negli anni novanta*, in VIOLANTE L., (cur.), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 419 ss.; ELIA L., *L'evoluzione della forma di governo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, vol. II, p. 251 ss.

<sup>2</sup> Per la tesi della "centralità" parlamentare e gli sviluppi conseguenti al progressivo mutamento dei rapporti politici, istituzionali e delle convenzioni costituzionali v., MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, 2003, Terza ediz., *passim*; NICCOLAI S., *Il governo*, 2003, p. 22 ss. e *passim*; RUOTOLO M., *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. Dir. cost.*, 2003, specie p. 154 ss.; DE MICHELI C., VERZICHELLI L., *Il Parlamento*, Bologna, 2004, p. 127 ss. e *passim*; MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 30 ss. e *passim*; PASQUINO G., PELIZZO R., *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, p. 16 ss.; DEFFENU A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, p. 201 ss.; CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, Bologna, 2007, Terza ediz. aggiornata ed integrata 2003-2007, p. 552 ss.

orientata verso la sedimentazione di una rinnovata *performance* parlamentare, molto diversa da quella che originariamente era stata definita dall'impianto costituente.

Oggi, le Assemblee rappresentative non sono più gli esclusivi luoghi del confronto dialettico tra le forze che governano il Paese, e neppure il principale referente di decisive scelte politiche e linee programmatiche. Tanto più che senza incisive, radicali modificazioni strutturali e funzionali si ritiene quasi impossibile l'estremo recupero di un preminente ruolo del Parlamento, ormai addirittura additato al tramonto, con evidenti sintomi di un suo preoccupante declino<sup>3</sup>.

Si tratta di una seria frattura politica, che ha risvolti di estensione istituzionale e di condizionamento radicato nel mancato chiarimento di ordine costituzionale, da tempo segnalato. Ci sono, così, più *segmenti di crisi* del sistema, tali da meritare approfondite, non episodiche forme di attenta esplorazione<sup>4</sup>.

Il protagonismo delle formazioni politiche attuali è in tensione, rispetto ai modi di partecipazione in alleanze e movimenti che il dinamismo della società spesso richiama nell'interesse della cittadinanza. E, di conseguenza, si modifica in solidità il circuito che lega i partiti in crisi alla precaria funzionalità del Parlamento, divenuto ben al di là dei richiami alla sua opacizzata posizione di centralità, nervo davvero scoperto per l'incertezza avvertita dagli istituti maggiormente rappresentativi del Paese, quando ognuna delle Assemblee parlamentari si comporta come un'*opposizione* essa stessa<sup>5</sup>.

La difficoltà delle Camere di intercettare le trasformazioni politico-sociali, divenendo esse il reale baricentro, si scarica nella capacità selettiva e, volta a volta, propositiva del Governo, potere decisivo sì del figurino costituzionale odierno, ma in realtà condizionato dal collante di coalizione effettivamente assai annacquato, per causa delle incerte, deboli soluzioni di leggi elettorali, provocatrici fra altre ragioni contingenti del frazionismo esasperato di gruppi, sottogruppi, partiti personali ed interessi settoriali scollegati o, spesso, smarcati da una visione unitaria ben delineata e capace di arginare la piaga della risorgente frammentazione.

<sup>3</sup> Cfr., MODUGNO F., *Il sistema parlamentare è al tramonto?*, in *Il Mulino*, 1979, n. 263, p. 469 ss., specie p. 471; BALDASSARRE A., *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e controllo politico*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, specie p. 32 ss.; AA. VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, *passim*; MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 129 ss. e *passim*; TRAVERSA S., CASU A., (cur.), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, 1998, *passim*; TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, Terza ediz., p. 21 ss.; BARBERA A., *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Bari, 1999, pp. 97-103; RIMOLI F., *Le riforme*, Bari, 2002, p. 16 ss.; AA.VV., *Il Parlamento: 1993-2003*. Atti del Seminario organizzato in collaborazione con il Centro Studi sul Parlamento della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università LUISS 'Guido Carli', Roma, Senato della Repubblica, 2004, *passim*; AZZARITI G., *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Bari, 2005, p. 71 ss.; MASTROPAOLO A., VERZICHELLI L., *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2006, p. 148 ss.

<sup>4</sup> Cfr., le osservazioni critiche e gli orientamenti propositivi per l'innovazione del regime parlamentare, secondo la valutazione appassionata e stimolante di MANZELLA A., *Il Parlamento perduto*, in *la Repubblica* 13 marzo 2006; ID., *I tre obiettivi del Parlamento*, *ibidem* 27 aprile 2006; ID., *Il Parlamento che muore*, *ibidem* 28 settembre 2006; ID., *Dieci regole per salvare il Parlamento*, *ibidem* 30 dicembre 2006; ID., *L'equilibrio dei poteri politici*, *ibidem* 17 febbraio 2007; ID., *Nel Paese degli astenuti*, *ibidem* 24 febbraio 2007; ID., *Un nuovo ruolo per il Parlamento*, *ibidem* 22 giugno 2007. Inoltre v., CASTORINA E., *Le "dimensioni" della rappresentanza politica (crisi della sovranità nazionale e nuovi percorsi istituzionali)*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2005, n. 2, p. 279 ss.; GUARNIERI C., *Il sistema politico italiano. Radiografia politica di un Paese*, Bologna, 2006, p. 88 ss.; CALISE M., *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Bari, 2006, p. 81 ss.; MORLINO L., TARCHI M., (cur.), *Partiti politici e caso italiano*, Bologna, 2006, p. 10 ss. e *passim*; PINELLI C., *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. cost.*, 2006, n. 4, p. 770 ss.; LIPPOLIS V., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, 2007, *passim*; ROSSI E., *I partiti politici*, Bari, 2007, p. 32 ss.

<sup>5</sup> Come non rievocare, a tal proposito, il magistrale ammonimento vent'anni orsono emblematicamente già verificato da CRISAFULLI V., *Il Parlamento come opposizione nella crisi*, in CUCCODORO E., (cur.), *Le regole del giuoco*. Disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto, Firenze, 1987, p. 44, di fronte al fatto che: "...ognuna delle Assemblee parlamentari, unitariamente riguardata, viene configurandosi come un'*opposizione* essa stessa. Il Governo, allora, non si trova più a fronteggiare una frazione, più o meno consistente, dell'arco delle forze parlamentari, ma lo stesso Parlamento come tale, che si trasforma così nell'*opposizione* per antonomasia".

La debolezza governativa appare una malattia non ancora debellata, a fronte di tante iniziative volte a far prevalere le ragioni dell'Esecutivo, spesso sospinto o collocato nello scenario delle costruzioni costituzionali in punto di supremazia, rispetto al ruolo cruciale delle Assemblee politiche<sup>6</sup>.

Così, l'interazione istituzionale e l'insieme delle relazioni che, da sempre nel meccanismo del sistema parlamentare sono sperimentati in Italia, cioè del Governo in fiducia talora "a rischio" del Parlamento, si sono gravemente compromessi, sminuiti e destrutturati. Tutto ciò, affiora con occasionali legami fiduciari, forme di galleggiamento fra maggioranze ora politiche, ora solo pericolosamente numeriche o "movimentiste" di momentaneo consenso, e si ripropone in altre geometrie variabili<sup>7</sup> sia imposte per recuperare l'individuale sostegno di singoli parlamentari dichiaratisi dissenzienti, sia fra alleanze, cartelli e compagni senza un vero e proprio impianto organico di equilibrio e prospettiva politici e strategici, e senza alcun rilievo politico-costituzionale e d'impronta istituzionale.

## 2. La debolezza del circuito parlamentare

In una organizzazione policentrica e pluralista articolata su più livelli di governo, tanto in ambito *infra*-statale, che in direzione sovranazionale, la posizione del Parlamento può rafforzarsi e conquistare nuovi spazi, se vi è capacità d'inserimento in un circuito di coordinamento, partecipazione e *leale collaborazione* tra i vari centri elaborativi delle politiche nazionali e sovranazionali. E' necessario che il Parlamento, non più monopolista dell'elaborazione delle scelte politiche di fondo, assuma quel ruolo, altrettanto importante, di principale sede di discussione di tali obiettivi e di effettivo modello "relazionale e comunicativo", specie in direzione degli accentuati fermenti della territorialità<sup>8</sup>. Vanno pertanto valorizzati tutti

---

<sup>6</sup> Purtroppo, nella protratta, estenuante transizione attuale siamo ancora di fronte ai dilemmi che già influenzarono le quasi concomitanti ispezioni, analiticamente condotte a vastissimo raggio, nel pregevole "trittico" mirato sullo stato di crisi del Parlamento come "crisi di funzionalità", in parallela, sconsolata indagine alla problematica "efficienza" del Governo nel quadro politico nazionale in evoluzione: PREDIERI A., (cur.), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni, Milano, 1975, *passim*; RISTUCCIA S., (cur.), *L'istituzione Governo*. Analisi e prospettive. La funzione governativa nella crisi del sistema politico, Milano, 1977, *passim*; NEGRI G., *L'occhio sulla Repubblica*. Le nuove frontiere del diritto e le istituzioni della repubblica italiana, Milano, 1979, p. 25 ss.

Contraddizioni e debolezze di queste istituzioni, tre decenni dopo, autorevolmente sono richiamate nella riflessione di NAPOLITANO G., *Una transizione incompiuta?*, Milano, 2006, specie p. 86 ss.

<sup>7</sup> Le conseguenze del ricorso alla "flessibilità" controversa di *maggioranze variabili*, caratterizzanti diverse fasi della esperienza parlamentare italiana, tanto presenti durante l'applicazione del sistema *proporzionale*, quanto nel corso successivo dominato dalla funzionalità del *maggioritario* temperato, anche alla luce delle tendenze dottrinali espresse problematicamente in materia, sono affrontate e discusse da CARBONI G.G., *L'inatteso (e inopportuno) ritorno delle maggioranze variabili*, in *Dir. e Soc.*, 2007, n. 3, p. 393 ss., specie p. 400 ss.

<sup>8</sup> Si tratta, infatti, di rivalutare la caratteristica *relazionale* del sistema parlamentare, alla base della "filosofia" ispiratrice della riforma regolamentare del 1971, adesso da riqualificare alla luce delle reali condizioni in cui il *territorio*, spazio politico e luogo di rappresentanza politica, recupera molteplice *centralità politica*. Poiché, si evidenziano forme di scollamento ed asimmetrie rappresentative e politico-costituzionali negli *snodi* fra autorità centrali e locali, così come fra strutture istituzionali periferiche, nazionali e sovranazionali.

Sulle dinamiche normative e politico-costituzionali che mettono in risalto l'eterogenea trasformazione di ruolo delle Assemblee nazionali cfr., BALDASSARRE A., *ult. op. cit.*, p. 33 ss.; MANETTI M., *op. cit.*, p. 110 ss.; CUCCODORO E., *La Presidenza d'Assemblea politica*, Firenze, 1998, Rist. integr., specie p. 63 ss., per l'evoluzione dello scenario parlamentare dopo i profondi cambiamenti regolamentari del 1971; ID., *La democrazia territoriale fra modi di essere e circolarità dell'idea*. Una premessa introduttiva, in ID., (cur.), *Il Territorio misura di sovranità*. Democrazia territoriale fra spazi di libertà e sviluppo costituzionale, Taranto, 2007, p. 14 ss. e *passim* con nt. bibl., p. 127 ss.; mentre per altri richiami alle nuove tendenze rappresentative dell'unità politica e del pluralismo istituzionale sotto la dimensione nazionale e sovranazionale, rispettivamente v., *lvi*: RUGGIU I., *Rappresentanza ed organi territoriali: unità politica e*

gli aspetti inerenti il rapporto dialettico ed il circuito informativo tra organo legislativo e Governo, anche alla luce dei mutati assetti organizzativi interni alle Assemblee rappresentative, in seno ad un trasformato "Parlamento maggioritario".

Tale più diretto "protagonismo" individuale dei parlamentari, in ordine ad una loro accentuata visibilità nel confronto con il Governo, ha immediata ripercussione nel *continuum* Esecutivo-maggioranza parlamentare e nella relazione di entrambi con le opposizioni<sup>9</sup>. Poiché, sempre più spesso, come si osserva nella attuale dialettica politico-assembleare, si esprimono problematiche posizioni personali che davvero risultano, molto più di frequente ora che nel passato, scarsamente conformi alle esigenze e logiche di gruppo o di elaborata linea "parlamentare". In quanto, maturati orientamenti o sollecitate informazioni utili paiono poco in sintonia alle strategie complessive dei rappresentanti in Parlamento delle formazioni politiche in campo, e non già isolate, o peggio, sordinate "voci" fuori dal coro, capaci con l'accentuata "mobilità", comunque di attrarre un'attenzione diffusa, talvolta apparsa episodica o momentanea addirittura, come la più recente analisi dei comportamenti parlamentari ha ben documentato in questa difficile congiuntura, evidente nell'orientamento della XV legislatura in corso, così come era avvenuto in quelle immediatamente precedenti<sup>10</sup>.

---

*pluralismo*, specie p. 65 ss.; FANTINI E., *Rappresentanza e territorio*, specie p. 83 ss. Da ultimo, MANZELLA A., *Un nuovo ruolo del Parlamento*, cit., sulla ricerca di un originale equilibrio dove si possa "pensare ad un Parlamento con una diversa forma istituzionale, che federi e garantisca, mentre il Governo governa".

<sup>9</sup> Ad esempio v., VENTURINO F., (cur.), *Elezioni e personalizzazione della politica*, Roma, 2005, *passim*.

Per l'analisi dei rilevanti mutamenti intervenuti nella precedente stagione politico-parlamentare, assai dettagliato il quadro ricostruito dei cambiamenti nella specificità della situazione italiana, sia per l'assetto partitico, sia per quello istituzionale cfr., FLORIDIA G.G., SICARDI S., *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 1991, n. 2, p. 225 ss. Altri orientamenti successivi in tema sono affrontati e ripresi nella proposta traccia cronologica e contenutistica, qui avanzata: BERTOLINI F., *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997, p. 164 ss.; LABRIOLA S., (cur.), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, *passim*; D'ANDREA A., *Verso l'incerto bipolarismo*. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999, Milano, 1999, *passim*; CHELI E., *La riforma mancata*. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana, Bologna, 2000, specie p. 46 ss.; NEGRI G., *La transizione incompiuta 1987-1996*, Milano, 2000, p. 51 ss.; MANZELLA A., *Il percorso delle istituzioni*, in CASSESE S., (cur.), *Ritratto dell'Italia*, Bari, 2001, pp. 47-53; D'ANDREA A., *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*. Le vicende politico-parlamentari successive all'elezione del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi e il mutamento della maggioranza nella XIV legislatura, Milano, 2003, *passim*; GUZZETTA G., *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in CECCANTI S., VASSALLO S., (cur.), *Come chiudere la transizione*. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano, Bologna, 2004, p. 301 ss.; GIANFRANCESCO E., LUPO N., (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, *passim*; CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., p. 443 ss.

<sup>10</sup> Proprio queste contraddizioni hanno effetti qualificanti per le alterazioni che, in profondità, trasformano il congegno della stessa forma di governo, tanto in punto di omogeneità ed efficacia dell'azione politico-costituzionale ed istituzionale, quanto delle espressioni di rappresentanza politica e del consenso: MODUGNO F., *Diritto pubblico generale*, Bari, 2002, p. 96 ss.; CIARLO P., *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 2002, n. 136-137, p. 17 ss.; DE RITA G., *Il regno inerme*. Società e crisi delle istituzioni, Torino, 2002, p. 22 ss. e *passim*; da ultimo v., AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2006, specie p. 18 ss.; CHERCHI R., *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, p. 196 ss.; LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, *passim*; CHIEFFI L., (cur.), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*. Atti del Convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005, Torino, 2006, *passim*; PASQUINO G., *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2007, n. 1, p. 3 ss.

Anche le ultime osservazioni e il monitoraggio in ordine all'assetto parlamentare della XV legislatura conferma i problemi e le tendenze descritti: RIVOSECCHI G., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni d'inchiesta*, in [www. associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), (2 novembre 2006), ora in GIANFRANCESCO E., LUPO N., (cur.), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., p. 155 ss.

Per le ripercussioni incidenti alla funzionalità politico-parlamentare, ad esempio cfr., CALISE M., *Il partito personale*, Bari, 2000, p. 51 ss.; BEDINI L., *I disincentivi regolamentari alla mobilità parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2000, n. 2, p. 408 ss.; ZANON N., *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in VIOLANTE L., (cur.), *op. cit.*, p. 687 ss.; MANNINO A., *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare al divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 1, p. 135 ss.; ZANON N., *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, *ibidem*, p. 137 ss.; BIN R., *I gruppi parlamentari*, in AA.VV., *Il Parlamento*. Annuario 2000, Ass. it. dei Costituz., Padova, 2001, p. 97 ss.;

Una situazione segnalata anomala, resasi vicenda assai controversa, specie se riferita ai connotati di iniziative ed interventi non tanto, o soltanto, qualificanti per l'autorevole tribuna politico-rappresentativa in cui essi sono proposti all'opinione pubblica, quanto per finalità ed obiettivi eterogenei o distinti, miranti a contrapporre comunque istituzione parlamentare e Paese, in un rischioso esercizio provocato per catturare le varie espressioni del potenziale consenso od addirittura della protesta dei cittadini<sup>11</sup>.

Specialmente, la c.d. funzione "filtro" dei gruppi parlamentari (nel ruolo operativo dei rispettivi presidenti e, più in particolare, delle figure direttive del gruppo) appare quasi evaporata nel sistema "servente" di comunicazioni e notizie, indispensabili ai compiti assembleari, di fronte all'imporsi delle mosse individuali con l'iniziativa diretta di Senatori e Deputati, impegnati in prima linea nel dibattito politico di Aula e di Commissione su materie ed argomentazioni specifiche del circuito parlamentare. Di conseguenza, l' "invito" obbligatorio rivolto al Governo per le esigenze della Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari (art. 23, c. 2, R.C. e art. 54, c. 1, R.S.), sembra non avere più quella efficacia condizionante di un tempo e non soltanto in relazione diretta alla pianificazione dell'attività parlamentare<sup>12</sup>. Anche, perché una gran parte del confronto dialettico del *Governo in Parlamento* si svolge ed integra, sempre più spesso, sull'onda del personalismo per stringenti *necessità di riferire*, sul piano di un contraddittorio, stimolato direttamente dai parlamentari con il Presidente del Consiglio, singoli Ministri, Vice-ministri e Sottosegretari, in virtù di quanto disposto *ex art.* 64, c. 4, Cost.

Inoltre, come è stato acutamente osservato tanto per "la 'contrapposizione avversariale' indotta fra le forze politiche del parlamentarismo maggioritario"<sup>13</sup>, quanto per il molteplice l'effetto concomitante del "bipolarismo coatto"<sup>14</sup> obbedendo alla rigorosa, divaricante *legge dei numeri*, di fatto si vanifica la partecipazione delle minoranze alle attività basate essenzialmente sull'esercizio del diritto di voto. Laddove, invece, la rilevanza delle votazioni si presenta obiettivamente come marginale, ed è il caso della funzione conoscitiva, l'opposizione è in grado di recuperare margini vigorosi di partecipazione. Sicché, proprio l'acquisizione di informazioni e l'efficienza e tempestività delle comunicazioni, così come lo stesso campo dell'azione ispettiva sulle conoscenze, *a fortiori*, diventano fattore strategico nella dialettica interna alle Camere, fino ad apparire davvero "nuova frontiera del Parlamento maggioritario", ovvero reso *pseudo-proporzionale* "a maggioranza garantita"<sup>15</sup>.

---

CARETTI P., *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura*, in CARLASSARE L., (cur.), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, p. 57 ss.; COZZOLI V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, 2002, *passim*; VERZICHELLI L., *I gruppi parlamentari dalla XIII alla XIV legislatura. Verso la stabilità maggioritaria?*, in BELLUCCI P., BULL M., (cur.), *Politica in Italia*, Bologna, 2002, p. 141 ss.; RIDOLA P., *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 4, p. 3167 ss.; DE MICHELI C., VERZICHELLI L., *op. cit.*, p. 117 ss.; CURRERI S., *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quad. cost.*, 2006, n. 3, pp. 548-551; RIVOSCECCHI G., *ibidem, supra cit.*, specie p. 166 ss.; CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., specie p. 492, p. 552 ss.

<sup>11</sup> In merito a questo peculiare fenomeno del momento si richiamano, fra le molte valutazioni avanzate, le dettagliate osservazioni espresse da RODOTA' S., *La democrazia tra Piazza e Palazzo*, in *la Repubblica* 16 maggio 2007.

<sup>12</sup> Sul punto cfr., BURATTI A., *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. e Soc.*, 2002, n. 2, p. 243 ss.; IERACI G., *Il Governo in Parlamento. Capacità decisionale dell'Esecutivo e regole parlamentari*, in BARBIERI C., VERZICHELLI L., (cur.), *Il Governo e i suoi apparati*, Genova, 2003, p. 75 ss.; MAGRINI M., *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, in *Quad. cost.*, 2005, n. 4, p. 767 ss.; BERGONZINI C., *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi*, *ibidem*, p. 787 ss.; MIDIRI M., *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 2005, n. 147-148, p. 17 ss.; MASTROPAOLO A., VERZICHELLI L., *op. cit.*, p. 120 ss. e *passim*.

<sup>13</sup> Così, CHIMENTI C., *Anatomia della XIV legislatura. Cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Torino, 2006, p. 39.

<sup>14</sup> Così, FERRARA G., *Il bipolarismo coatto*, in *Il Ponte*, 2007, n. 3, p. 19 ss.

<sup>15</sup> Per le citazioni tra apici, rispettivamente, v., CHIMENTI C., *ibidem*; VEGAS G., *Il nuovo sistema elettorale. Un proporzionale a maggioranza garantita*, Milano, 2006, *passim*. Cfr., pure, TARLI BARBIERI G., *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Dem. dir.*, 2006, n. 1, p. 29 ss.

### 3. Le procedure di parlamentarizzazione e il Governo in Parlamento

Il crescente rilievo del "*conoscere per deliberare*" ha fatto emergere, in maniera autonoma e trasversale rispetto alle altre funzioni, che per storia e tradizione sono attribuite alle Assemblee rappresentative, la particolare esigenza dell'acquisizione conoscitiva delle Camere e delle audizioni parlamentari dei membri del Governo. A questa direzione funzionale si riconducono: le indagini conoscitive (artt. 144 R.C. e 48 R.S.); il potere di svolgere udienze informative, aprendo parentesi di conoscenza nell'ambito del procedimento legislativo o nell'esame di altre questioni di merito (artt. 79, c. 3 e 5 e 143 R.C.; art. 47 R.S.); il potere di acquisizione documentale direttamente dai Ministri competenti ed il potere di chiedere loro di presentarsi in Commissione o di autorizzare l'intervento di dirigenti preposti a settori della P.A. (artt. 143 R.C. e 46-47 R.S.); l'invito al Governo per riferire direttamente alle Commissioni parlamentari competenti, in ordine all'esecuzione di leggi ed all'attuazione data a mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno (artt. 143, c. 3, R.C. e 46, c. 2, R.S.).

In particolare, quest'ultima attività si distingue per la stretta interconnessione tra la funzione ispettiva e quella di indirizzo, che evidenzia profili di *co-gestione* e *leale collaborazione* tra Parlamento e Governo nell'indirizzo politico: la "determinazione di fini e di mezzi", espressione sostanziale degli indirizzi tipicamente assunti mediante mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno (artt. 110, 114 e 110 R.C.; artt. 50 e 157 R.S.) è seguita dalla verifica puntuale dei risultati. E da un siffatto impegno può emergere, tanto la formulazione di nuovi indirizzi, quanto eventuali forme di responsabilità politica suscettibili di adeguato accertamento parlamentare.

Alla richiamata serie degli strumenti conoscitivi si aggiungono quelli a prevalente carattere ispettivo, eminentemente orientati a verificare l'attività del Governo ed a farne valere la responsabilità politica. In guisa che, al diritto del Parlamento di acquisire notizie ed informazioni si fa corrispondere un doveroso obbligo di risposta, da parte dell'Esecutivo. Nel costante confronto parlamentare è il caso ricorrente della articolata tipologia di interrogazioni ed interpellanze, delle quali il Governo è destinatario esclusivo<sup>16</sup>.

---

Inoltre, cfr., SCIOLA F., *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001, p. 193 ss.; FROSINI T.E., *Le votazioni*, Bari, 2002, p. 21; SICARDI S., *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in ROSSI E., (cur.), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati, Padova, 2004, p. 145 ss.; DE MICHELI C., VERZICHELLI L., *op. cit.*, p. 250 ss.; SAITTA A., *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, *passim*; CERASE M., *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005, *passim*; CASINI P.F., *A proposito dello statuto dell'opposizione*, in *Rass. parl.*, 2005, n. 1, p. 301 ss.; BALDINI V., *La tutela delle opposizioni in Parlamento ed il topos della democrazia maggioritaria. Tra prospettive di riforma costituzionale e recupero di un'etica della responsabilità*, in ID., (cur.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006, p. 4 ss. e *passim*; RIVOCCHI G., *op. cit.*, p. 173 ss.

<sup>16</sup> LUPO N., *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in ROSSI E., (cur.), *op. cit.*, specie p. 113 ss. (v., anche p. 110 ss. e nt. 1 ss.) ricostruisce, dettagliatamente, il processo riformatore emerso con la differenziazione delle "tipologie di atti di sindacato ispettivo, in modo da identificare, nel *mare magnum* delle interrogazioni e delle interpellanze presentate da singoli parlamentari, quelle più 'pesanti' dal punto di vista politico, in quanto sottoscritte, o comunque selezionate, dai gruppi parlamentari, e di assicurare loro una risposta tempestiva da parte del Governo".

Da ultimo, CHIMENTI C., *op. cit.*, p. 38 richiama la sfortunata esperienza, quale una "totale disapplicazione", della figura dell'*interrogazione a risposta immediata*, che alla Camera dei deputati (in Assemblea: art. 135-bis) investe i poteri del Presidente del Consiglio, ex art. 95, c. 1, Cost., e per estensione funzionale si applica in sua rappresentanza, appunto resa una carica indispensabile, al Vice Presidente del Consiglio (ovvero al Ministro competente, anche se di frequente risponde in Aula il Ministro per i rapporti con il Parlamento), secondo l'introdotta procedura del c.d. *Premier question time* (mentre in Commissione analogo invito a rispondere riguarda i Ministri o i Sottosegretari di Stato

Il dialogo tra Governo e Parlamento costituisce anche un importante elemento di stabilizzazione e possibile soluzione dell'*impasse* istituzionale nei *periodi di crisi* e tensione del rapporto fiduciario.

L'esigenza di "parlamentarizzare" la crisi ministeriale aperta, come si sa, si presenta nei fatti quale pseudo-parlamentarizzazione, poiché sussiste una accertata incompletezza procedurale ed una virtuale *deminutio* politico-costituzionale, in ordine alla posizione che potrebbe sfiorare il Governo, sospeso, da un lato, riguardo ad una sollecitata "verifica" ulteriore della ancora "realistica" certa *presunzione di fiducia*, tuttavia, da riottenere e riconquistare nelle Camere dopo l'intervenuta formalizzazione delle dimissioni che hanno marcato la crisi; dall'altro lato, riguardo quel pressante, autorevole invito al Governo ad illustrare le ragioni della crisi in Parlamento, per poi verificare oltre il da farsi.

Si tratta, infatti, del richiamo a quell'importante indirizzo direttivo, legato agli effetti (comunque *ultrattivi* e d'indubbia, problematica vincolatività per *entrambi* i rami del Parlamento?) della nota *mozione Scalfaro-Biondi*, approvata dalla *sola* Camera dei deputati il 15 gennaio 1991, di impegno per il Governo "qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa *comunicazione* motivata *alle* Camere".

Comunque, pur in presenza di espliciti moniti a riferire le ragioni di crisi nelle Aule parlamentari si è ancora nel campo delle ragionevoli, ottime intenzioni ideali, senza che alcun reale vincolo formale impegni, a tutt'oggi, il Governo a documentare l'estremo passo della sua fine, esclusivamente in ambito parlamentare.

Parallelamente, rimane senza profilo alcuno di *limite* il protagonismo che le forze politiche possono talora assumere, o tentare di trasferire impropriamente in una improbabile, forse neppure proponibile mediazione conclusiva, se subdolamente rimessa questa "nelle mani" del Presidente della Repubblica qui reso più *l'arbitro*, che non il vero *garante e custode supremo* dell'assetto politico-costituzionale e del buon funzionamento delle istituzioni<sup>17</sup>.

La *parlamentarizzazione* della crisi di Governo mediante ricorso al *rinvio* dell'Esecutivo dimissionario alle Camere, da parte del Presidente della Repubblica, si fonda sulla discussione nelle Aule parlamentari delle ragioni delle dimissioni<sup>18</sup>.

---

competenti: art. 135-ter). Infatti, si è davanti "...all'assoluta sordità del Presidente del Consiglio ai richiami rivoltigli, a partire dal 2003, dal Presidente Casini che gli ricordava il dovere di rendersi disponibile a rispondere due volte al mese; nonché la riluttanza dei Ministri competenti a partecipare al loro *question time* (dove infatti si sono fatti sostituire, in più della metà dei casi, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento)". In tal senso cfr., pure il puntuale riferimento al problema espresso da VIOLANTE L., *Lettera ai giovani sulla Costituzione*, Casale Monferrato, 2006, p. 112. Anche in Senato, con la modifica dell'art. 151-bis del Regolamento, si è introdotta analoga innovazione che, comunque, ha subito stessa "sfortunata sorte": MALASCHINI A., *L'evoluzione delle procedure parlamentari nel sistema maggioritario. L'esperienza del Senato*, in ROSSI E., (cur.), *op. cit.*, p. 171. Per queste più recenti tendenze: SICARDI S., *op. cit.*, p. 149 ss.; LUPO N., *op. cit.*, pp. 115-116; RIVOCCHI G., *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002, p. 56 ss.; ID., *op. cit.*, p. 170 ss. e nt. 56 ss., ove sono evidenziati i peculiari dati dell'esercizio e del rendiconto problematico dell'istituto.

Infine, sul ricorrente, reiterato monito dei Presidenti delle Camere, intervenuti in direzione della puntuale applicazione regolamentare che in Parlamento, costantemente, impone la rappresentanza del Governo, tanto nell'attività di sindacato ispettivo e controllo parlamentare, quanto nella complessiva dialettica Esecutivo-Assemblee: RIVOCCHI G., *ult. op. cit.*, p. 172 e *passim*; nonché cfr., significativi interventi in merito del Presidente della Camera Bertinotti, pronunciati nelle tornate del 18 maggio 2006 (con la sospensione della seduta); 27 luglio 2006 (p. 20); 10 novembre 2006 (p. 74).

<sup>17</sup> Cfr., MANZELLA A., *Il percorso delle istituzioni*, cit., pp. 44-46; CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., pp. 256-257 e *passim*.

<sup>18</sup> Secondo le osservazioni elaborate su questi profili procedurali cfr., LUCATELLO G., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di Governo*. (Aspetti giuridici), in AA.VV., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di Governo*. Giornata di studio dell'Associazione italiana di Scienze Politiche presso la LUISS, Roma, 5 dicembre 1990, Firenze, 1990, p. 11 ss.; TOSI S., *La Repubblica alla prova*. Il dibattito sulle istituzioni in Italia, dal 1976 al 1987, Firenze, 1990, pp. 67-68; RUGGERI A., *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, specie pp. 163-

#### 4. Le comunicazioni governative in Assemblea

Alle due Camere spetta tanto una informazione doverosa, quanto una giustificazione sufficientemente dettagliata delle vicende politiche collegate alla crisi, tali da apparire adempiute e soddisfatte con una previa *comunicazione* nelle rispettive sedi parlamentari, secondo il rito di una tradizionale "dichiarazione del Governo". Il Governo rinviato rende *comunicazioni* alle due Assemblee, mediante illustrazione in Aula di un discorso del Presidente del Consiglio.

La procedura seguita nella prassi del rinvio del Governo alle Camere è quella prevista dagli artt. 118 R.C. e 105 R.S. Alla Camera dei deputati, infatti, "In occasione di dibattiti in Assemblea su comunicazioni del Governo o su mozioni, ciascun deputato può presentare una proposta di risoluzione, che è votata al termine della discussione". Al Senato della Repubblica "Sulle comunicazioni del Governo si apre un dibattito a sé stante quando ne facciano richiesta otto senatori. In tal caso il Presidente, sentito il Governo, dispone l'iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno dell'Assemblea non oltre il terzo giorno dalla richiesta. In occasione del dibattito ciascun Senatore può presentare una proposta di risoluzione, che è votata al termine della discussione".

Nella sostanza, entrambi i regolamenti parlamentari uniformano alla esperienza in uso delle "comunicazioni del Governo" (salvo differenziare la qualificazione terminologica di riferimento, poiché la Camera pone la norma del Capo XXVI, sotto il titolo, "Delle mozioni e risoluzioni"; mentre il Senato, più in generale, colloca l'articolo sotto il Capo XII, "Della discussione") l'esigenza peculiare di "riaprire", mediante il rinvio del Gabinetto alla Camere, un dibattito politico pubblico sulle ragioni e condizioni dello stato di crisi<sup>19</sup>.

L'importante "verifica" avviene sempre a partire dal ramo parlamentare che ebbe a conferire *per primo* il voto di fiducia al Ministero (in ragione della attestata, nota "regola della culla", la quale già dispone alternativamente il rito della presentazione formale del Governo alle Camere, secondo una successione del consenso fiduciario espresso ora inizialmente dalla Camera dei deputati, ora dal Senato della Repubblica in bilanciata rotazione temporale fra le due Assemblee).

Per tradizione, al termine della discussione aperta, su tali enunciazioni, può essere presentata dai Capi-gruppo della maggioranza, una *risoluzione* che approva le dichiarazioni del Governo. La

---

166; CUCCODORO E., *Cronaca di una crisi. Costituzione materiale e formale tra anomalia finzione regola*, Galatina, 1991, p. 61 ss.; ID., *I limiti dell'autonomia ministeriale nel governo parlamentare di partito*, Firenze, 1991, p. 61 ss.; ID., *Il rinvio alle Camere del Governo. "Anomalia" della crisi nella "distorsione" costituzionale*, in *Nuova Rass. Idg.*, 1997, n. 3, p. 251 ss.; ID., *L'esperienza della crisi*, in VENTURA L., (cur.), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*. Atti del Convegno di Catanzaro, Torino, 2001, p. 310 ss.; MANZELLA A., *Il parlamento*, cit., p. 390 ss. e *passim*; REPOSO A., *Il procedimento di formazione del Governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali*, in *Dir. e Soc.*, 2003, n. 2, p. 197 ss.; BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, specie pp. 112-114; TEBALDI M., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005, p. 316 ss.; CHERCHI R., *op. cit.*, p. 298 ss.; CHIMENTI C., *op. cit.*, p. 66 ss. e *passim*; MANZELLA A., *Un nuovo ruolo per il Parlamento*, cit., sull'alta funzione di garanzia del Presidente della Repubblica, *commissaire aux crises*, per scongiurare crisi "al buio".

Interessanti, le novità istituzionali introdotte dal recente passaggio politico-parlamentare, provocato a seguito dell'ultima "crisi" governativa di febbraio-marzo 2007, soprattutto in merito alla peculiare "dichiarazione" del Capo dello Stato sui motivi del rinvio del Governo dimissionario in Parlamento, "per la verifica, attraverso un voto di fiducia del sostegno anche in Senato della necessaria maggioranza politica": CUCCODORO E., *Il "lodo" della crisi del Governo Prodi*, in *Nuova Rass. Idg.*, 2007, n. 5, specie p. 436 ss. e nt. 5.

<sup>19</sup> Cfr., CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., p. 259 ss. e *passim*.

ritualità riecheggia quella in uso nel caso di una esigenza di *conferma* sostanziale della fiducia parlamentare, in tal guisa affermata<sup>20</sup>.

A *fortiori*, sulla proposta risoluzione di maggioranza il Governo conviene di porre la "questione di fiducia"<sup>21</sup>, così conferendo ellitticamente alla espressione del voto parlamentare quella indispensabile "copertura" di *valenza fiduciaria*, utile a rimettere il Ministero nella pienezza dei suoi poteri costituzionali e delle specifiche forme della più completa responsabilità politica. Ove il Governo non ponesse la fiducia, non si avrebbe l'applicazione e il seguito delle specifiche regole della votazione fiduciaria, con l'integrità ripristinata della relazione di alterità funzionale fra Esecutivo e Parlamento<sup>22</sup>.

Nel flusso continuo delle informazioni scambiate tra Governo e Parlamento si ascrivono, pure, le comunicazioni e dichiarazioni dell'Esecutivo da parte del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri, come risposta alla funzione ispettiva esercitata dal potere legislativo<sup>23</sup>.

Presso le due Camere, soprattutto, ogni comunicazione politico-istituzionale dei Ministri è vincolata all'osservanza dell'omogeneità dell'indirizzo politico e programmatico stabilito in seno al Consiglio dei Ministri, espressione di un accordo di programma del Governo, condiviso dalla maggioranza parlamentare<sup>24</sup>. Sia in ragione dell'art. 95, c. 1, Cost.; sia degli artt. 2, c. 3 a), e 5, c. 1 b) della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, il Presidente del Consiglio personalmente e l'organo collegiale di vertice del Consiglio dei Ministri assolvono alla funzione di assicurare che, sempre, la politica generale del Governo non sia posta a repentaglio da pubbliche dichiarazioni rese dai Ministri e non direttamente concordate con il *Premier*. Naturalmente, superata la normale qualificazione

<sup>20</sup> La *risoluzione* presentata è, per prassi, del consueto tenore e della medesima clausola di stile della "mozione motivata" *per relationem*, ai sensi dell'art. 94 Cost.: "La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno". In materia v., CUOCOLO F., *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Dir. e Soc.*, 1982, n. 4, p. 629 ss., ora in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, t. II, p. 169 ss.; VENTURA L., *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, p. 15 ss.; CUCCODORO E., *Considerazioni istituzionali sulla crisi*, in *Dir. e Soc.*, 1988, n. 1, p. 173 ss. e nt. 2 ss.; RUGGERI A., *op. cit.*, p. 80 ss. e *passim*; CUCCODORO E., *I limiti dell'autonomia ministeriale*, cit., p. 64 ss. Da ultimo, per le trasformazioni intercorse nelle più recenti tendenze costituzionali in merito al "governo della crisi" cfr., MIDIRI M., *La sopravvivenza del Governo e i succedanei della crisi. (Verifiche di maggioranza e rimpasti)*, in *Dir. e Soc.*, 2000, n. 2, specie p. 611 ss.; CALANDRA P., *Il governo della Repubblica*, Bologna, 2002, p. 41 ss.; TEBALDI M., *op. cit.*, p. 323 ss.; CHERCHI R., *op. cit.*, specie p. 306 ss.; CHIMENTI C., *op. cit.*, p. 10 ss.; REPOSO A., *Storia dell'Italia repubblicana: itinerari e sentimenti di un costituzionalista*, Padova, 2007, p. 207 ss.; CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., p. 264 ss., p. 409 ss., p. 494 ss., p. 540 ss.

<sup>21</sup> Esattamente v., CHIMENTI C., *op. cit.*, p. 15 ss.

<sup>22</sup> Secondo una valutazione avanzata l'esito negativo sulla risoluzione in questione non comporterebbe un formale obbligo di "dimissioni" (o di "reiterazione" delle dimissioni in Aula), anche se queste fossero allora davvero eludibili, per via della scelta operata dal Capo dello Stato, sotto il duplice profilo istituzionale e politico del riportare così la crisi in Parlamento, mediante l'espedito di rinviare alle Camere il Governo dimissionario: una *resurrezione di Lazzaro*? Cfr., LIPPOLIS V., *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *op. cit.*, p. 244; BARTOLE S., *op. cit.*, pp. 113-114; CUCCODORO E., *Considerazioni istituzionali sulla crisi*, cit., pp. 177-179 e nt. 8 ss.; ID., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., p. 260; ID., *Il "lodo" della crisi del Governo Prodi*, cit., pp. 438-439.

<sup>23</sup> Su tali prerogative parlamentari v., l'attestata prassi in corso: SICARDI S., *op. cit.*, p. 161 ss.; CHIMENTI C., *op. cit.*, p. 35 ss.; RIVOSECCI G., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., p. 168 ss.

<sup>24</sup> Assai chiaramente FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, 1999, pp. 137-138, osserva come: "...tradurre un programma di forze politiche e/o di gruppi parlamentari in programma di governo da sottoporre al Parlamento è lo stesso che formulare, avanzare, presentare una proposta, compiere così un atto volto a innestare un procedimento il cui esito non può che tradursi in un altro atto la cui rilevanza è misurata dagli effetti che determina per l'ordinamento costituzionale, effetti che possono variare nell'ambito di una gamma, predeterminata ma ampia. Vanno, infatti, dall'instaurazione del rapporto di fiducia e lo svolgimento fisiologico della dinamica costituzionale allo scioglimento del Parlamento, passando per la reiezione della fiducia, le conseguenti (perché obbligate) dimissioni del Governo, i tentativi inutilmente sperimentati di formazione di una maggioranza e di un Governo, tentativi che qualora si rilevassero inefficaci, si dimostrerebbero tali per ragioni che, in ultima analisi, si riconducono ad una sola evenienza, l'idoneità della proposta al conseguimento del suo obiettivo istituzionale, quello di raccogliere una maggioranza parlamentare idonea a realizzare un indirizzo politico, condizione ed oggetto della dinamica del sistema parlamentare".

della responsabilità ministeriale ogni "esternazione" ed altro intervento e comportamento individuali dei Ministri, che necessiti iniziative di consultazione o di mediazione politica più impegnativa nella sfera di governo, rientra nelle regole di salvaguardia ed articolata, rispettosa custodia della collegialità<sup>25</sup>. Interventi tali da assicurare la compattezza e l'efficacia indispensabili per l'azione dell'Esecutivo, senza pregiudiziali motivi politici di tensione e contesa. Poiché, nel principio della collegialità si esalta la solidarietà politica tanto più nel governo di coalizione risultato dello sforzo di fare prevalere sempre più nitidamente la omogeneità governativa sulla eterogeneità partitica, mediante una assunzione di responsabilità collettiva che la formula di alleanza accentua, secondo atteggiamenti e incidenze, tuttavia, sempre variabili e modulabili secondo le circostanze e le necessità<sup>26</sup>.

## 5. I contatti informativi fra Governo e Parlamento

Le cc.dd. "comunicazioni" del Governo alle Camere racchiudono, altresì, le occasioni di dialogo tra i due organi, che nella prassi instaurata permettono all'Esecutivo ed alla squadra ministeriale che lo compone di essere sentiti ogni qualvolta lo richiedano, a norma dell'art. 64 u.c. Cost. La disposizione costituzionale formalizza, infatti, uno dei tasselli di fondo dell'impianto organizzativo della forma di governo parlamentare, ed in particolare dello svolgimento pratico del circuito rappresentativo. In quanto, la tenuta di un costante colloquio informativo e documentativo<sup>27</sup> fra le due istituzioni è legato al *continuum* del vincolo fiduciario<sup>28</sup>, "permanentemente" da assicurare per l'equilibrio politico che razionalizza le regole del sistema democratico<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Sui segnali di cambiamento della comunicazione politica che tanto spesso coincide o sovrappone, addirittura, alla comunicazione istituzionale nella compagine di Governo, provocando non poche questioni aperte: GIZZI G., "Esternazioni" in campo istituzionale, in CUCCODORO E., (cur.), *Libertà e comunicazione. Profili costituzionali, politici ed istituzionali*, Roma, 2002, Seconda ediz., p. 159 e nt. 12-13; PIROZZOLI A., *La comunicazione politica*, in AINIS M., (cur.), *Informazione. Potere. Libertà*, Torino, 2005, specie p. 383 ss.

<sup>26</sup> Nel *decision-making* governativo il valore della collegialità ministeriale è stato invocato, ripetutamente, dai Presidenti del Consiglio, dall'età degasperiana a tutt'oggi, in presenza di oggettive difficoltà, legate al *quadro politico* ed alla *linea politica* della coalizione di governo, volta a volta dominante. Cfr., CUCCODORO E., *Collegialità ministeriale, comitati e vertici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, n. 3, p. 829 ss., ora in ID., *La riforma istituzionale in Parlamento. Cronache. Profili delle figure costituzionali*, Firenze, 1985, specie p. 153 ss. V., pure VENTURA L., *Il governo a multipolarità diseguale*, cit., p. 113 ss.; CAPOTOSTI P.A., "Unità e coerenza nell'indirizzo dei governi di coalizione", in AA.VV., *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, p. 125 ss.; D'ANDREA A., *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, p. 161 ss. e *passim*; CUCCODORO E., *I limiti dell'autonomia ministeriale*, cit., specie p. 131 ss.; CHERCHI R., *op. cit.*, p. 411 ss.; CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., pp. 186-187 e *passim*.

<sup>27</sup> Ad esempio, in ordine a taluni più significativi tratti di una c.d. forma poliedrica di "collaborazione nella separazione" fra Governo e Parlamento cfr., DEGRASSI L., *Le relazioni al Parlamento. Verso nuove forme di collaborazione costituzionale*, Milano, 1993, p. 57 ss.; DI CIOLO V., CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1994, Terza ediz. riv. e ampl., p. 510 ss. e nt. 5; PALANZA A., *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in VIOLANTE L., (cur.), *op. cit.*, p. 1240 ss.; ROSSI E., (cur.), *Il Parlamento "consulente"*. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura, Napoli, 2002, *passim*; TORRETTA P., *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007, *passim*; RIVOSECCHI G., *ult. op. cit.*, p. 189 ss., il quale richiama, per novità della XIV legislatura, l'istituzione dei "Servizi del controllo parlamentare" presso le due Camere, con l'intento di monitorare le relazioni e note informative presentate, a vario titolo, dal Governo al Parlamento, secondo un funzionale ordine distintivo per aree tematiche orientate alle competenze specifiche delle Commissioni permanenti.

<sup>28</sup> Secondo la disposizione dell'art. 5, c. 1 a) della legge 400/1988, a seguito della procedura di formazione del Governo che ha prestato rituale giuramento davanti al Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri, a nome del Governo, *comunica* alle Camere la composizione del Ministero ed ogni eventuale, successiva modificazione intervenuta *in itinere*, a seguito o di "rimpasto" o di altri cambiamenti intercorsi nella composizione dei Ministri in carica.

<sup>29</sup> Così, MODUGNO F., *Diritto pubblico generale*, cit., p. 97.

Sotto questa luce, è significativo interrogarsi del perché la questione delle comunicazioni governative, rivolte alle Assemblee legislative, sia quasi del tutto rimasta fattore in ombra nelle diverse stagioni che si sono succedute nella riflessione e negli approfondimenti del tema saliente del legame fra Esecutivo e Parlamento.

Proprio nella attuale oscillazione della discussa funzionalità parlamentare nei due ambiti operativi, cioè del tutt'ora prevalente momento assembleare, allargato al *plenum* delle due Aule di Senato e Camera, e, purtroppo di quello rimasto ancora residuale, del momento consiliare, ristretto a tutte le Commissioni parlamentari, con un progressivo svilimento di tali lavori, si ripropone la ricerca di un punto efficace di bilanciamento, dialogo e produttività per gli impegni complessivi del Parlamento, in relazione al ruolo direttivo invocato per il Governo e nelle forme ulteriori di raccordo interistituzionale adeguato<sup>30</sup>.

Tale nesso funzionale era peraltro emerso con lucidità e realismo nel corso dei lavori preparatori della Costituzione repubblicana, ove il Presidente della Commissione dei Settantacinque, Meuccio Ruini, tenne a precisare come il "regime parlamentare presuppone la fiducia del Parlamento nel Governo, così che chiunque fa parte del Governo deve poter partecipare e rispondere nelle sedute al Parlamento"<sup>31</sup>.

Privilegiandosi sempre la soluzione "teatrale" e discorsiva di una dialettica parlamentare che molto risente del prestigio e risonanza degli scranni assembleari, pure con i sistematici appuntamenti oggi connessi non solo all'ascolto radiofonico continuo delle sedute, bensì legati alle dirette televisive in significative tornate, procedure ed eventi di cronaca ed attualità, a scapito del più riservato e pragmatico, tecnico, incisivo e duraturo confronto nei collegi ristretti, le comunicazioni del Governo in Parlamento sono andate influenzandosi ed amplificandosi con evidenti, marcate connotazioni politiche, d'indubbio interesse e rilevanza. Ciò, capita a svantaggio ulteriore del contatto informativo per le notizie e i dati richiesti all'Esecutivo, motivo tanto spesso additato come un'esigenza fondamentale per assolvere alla funzione di conoscenza prioritaria dei fatti, propedeutica ai compiti deliberativi delle due Camere.

Il principio del "contraddittorio con il Governo" posto a fondamento dell'art. 64, c. 4, Cost.,<sup>32</sup> ha dunque una funzione "bivalente", poiché investe l'Esecutivo, ed i singoli componenti di esso, di una legittimazione a concorrere direttamente al procedimento parlamentare, sia attiva che passiva. Il ruolo costituzionale che si assegna al Governo si esplica, tanto nel diritto delle Camere di richiedere la presenza dei membri del Governo, al quale corrisponde l'obbligo di questo di intervenire alle sedute; quanto nel diritto dei rappresentanti del Governo di partecipare ai lavori parlamentari e di essere sentiti ogni volta che lo richiedono, con conseguente inoperatività della

---

<sup>30</sup> Nel tempo, se le Commissioni hanno assolto nella produzione legislativa ad un ruolo significativo, con le ultime legislature contraddistinte dalla transizione politica si registra tanto una loro "parziale eclissi", quanto un allarmante *deficit* funzionale; tuttavia si riscontra maggior dinamismo nell'esercizio dei compiti consiliari di tipo consultivo, ispettivo e di indirizzo e controllo. In tal senso cfr., DE MICHELI C., VERZICHELLI L., *op. cit.*, p. 196 ss., anche per l'utile indicazione dei dati nel corso delle legislature sull'azione delle Commissioni, attività differenziata rispetto alle diverse "funzioni" esercitate, *infra* pp. 200-202.

Per alcune, dirette verifiche di quanto avvenuto in materia: LIPPOLIS V., *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in VIOLANTE L., (cur.), *op. cit.*, specie p. 642 ss.; RIVOSACCHI G., *ult. op. cit.*, par. 3; MASTROPAOLO A., VERZICHELLI L., *op. cit.*, pp. 98-100; CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., p. 556 ss. e nt. 34 ss.; MIDIRI M., *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, n. 4, p. 1035 ss.

<sup>31</sup> Cfr., seduta dell'Assemblea Costituente del 10 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, 1970, vol. IV, p. 3193.

<sup>32</sup> Per un articolato commento della disposizione costituzionale v., MANZELLA A., *sub art. 64 Cost.*, in BRANCA G., (cur.), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, t. II, Bologna, 1986, p. 56 ss.; CRISAFULLI V., PALADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, *sub art. 64*, Padova, 1990, pp. 394-395; MASSA P., voce *Parlamento*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da CASSESE S.), Milano, 2006, vol. V, specie pp. 4110-4111.

consuetudine assembleare circa l'accesso in Aula storicamente presidiato nell'indipendenza garantita, tradizionalmente nota come "immunità di sede"<sup>33</sup>.

Il diritto del *Government in Parlamento* è assistito da una vera e propria garanzia procedurale, potendo l'iniziativa governativa interrompere il procedimento parlamentare in corso, dal semplice ordine del giorno alle procedure più complesse nelle quali si articolano in sequenza i lavori parlamentari<sup>34</sup>.

Di contro, i regolamenti parlamentari tutelano il contraddittorio, prevedendo il diritto di replica alle *comunicazioni* del Governo. Il regolamento della Camera dispone, appunto, che se i rappresentanti del Governo chiedono di nuovo la parola, dopo le dichiarazioni di voto "si intende riaperta la discussione relativa all'oggetto della deliberazione" (art. 50, c. 2, R.C.). Il regolamento del Senato, invece, prescrive che per riaprire la discussione sulle "ulteriori dichiarazioni" del Governo, limitatamente ad un oratore per gruppo, sia necessaria la richiesta di otto senatori (art. 99, c. 2, R.S.).

La disciplina dell'art. 64 Cost. si estende altresì alle Commissioni in tutte le sedi (artt. 22, c. 3 e 37, c. 1, R.C. e artt. 28 e 59 R.S.) ed, in particolare, a tutte le sedute delle Commissioni in sede legislativa (art. 37, c. 2, R.C.), con l'ulteriore obbligo di presenza del Governo alle sedute delle Commissioni referenti che esaminano nel merito i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per la legge finanziaria e il bilancio dello Stato (art. 120, c. 5, R.C. e art. 126, c. 4, R.S.). Al riguardo, va rammentato che, a differenza della semplice "richiesta" ex art. 64 Cost., l'inottemperanza del Governo all'obbligo di presenza, ai sensi del regolamento, non produce solo conseguenze sotto il profilo della responsabilità politica, ma comporta anche l'invalidazione della seduta.

Le comunicazioni del Governo in Commissione, definite procedure "senza voto" per distinguerle dalle comunicazioni "in Assemblea", che formalmente si chiudono sempre con un atto di risoluzione, seguono un *iter* semplificato: dichiarazione del Governo, discussione in una o più sedute e replica del Ministro. La replica costituisce il passaggio più eloquente del confronto in Parlamento, poiché da esso si delinea una ulteriore precisazione e specificazione dell'indirizzo politico: il più delle volte vera e propria anticipazione di atti che il Governo si appresta ad emanare. Piuttosto che occasione di verifica e di controllo "a consuntivo" dell'attività di governo, le dichiarazioni dell'Esecutivo nella prassi tendono a trasformarsi in strumenti preventivi di determinazione dell'indirizzo politico, tanto su materie di carattere generale, quanto su argomenti specifici dell'agenda programmatica.

## 6. Il dialogo e la leale collaborazione tra l'Esecutivo e i due rami del Parlamento

Eloquenti, al riguardo, risultano essere le *audizioni* e le *comunicazioni* del Governo, a seconda che vengano richieste dalle Commissioni o su diretto impulso di quest'ultimo<sup>35</sup>. Comunicazioni e audizioni che si effettuano tanto in Commissioni permanenti di Camera e Senato, quanto

<sup>33</sup> MANZELLA A., *supra cit.*, *infra* p. 57.

Sulla matrice di tale "immunità": Corte cost., sent. 154/1985, n. 5.1, allorquando sussista "...il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea - sia pure il Presidente della Repubblica o il membro di una Camera diversa da quella di appartenenza - di entrare nell'Aula", che discende dall'art. 64, u.c., Cost., prima ancora che dagli artt. 62, c. 2 e 64, c. 1, R.C. e 69, c. 2-3 e 70, c. 1, R.S.

<sup>34</sup> Cfr., MANZELLA A., *Il parlamento*, cit., p. 145, ss.; MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *op. cit.*, *passim*.

<sup>35</sup> Nell'ambito della documentata forma di collaborazione organica fra Governo e Parlamento cfr., sul punto MORETTI R., *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *op. cit.*, p. 317 ss.

talvolta, come secondo prassi avviene adesso sempre più spesso, nei collegi ristretti di entrambe le Assemblee, convocati "congiuntamente".

Argomenti di non poca rilevanza, soprattutto, toccano le frequenti esigenze di comunicazione dell'Esecutivo, inerenti la partecipazione dell'Italia in ordine ad impegni internazionali delle Forze armate all'estero, anche nell'adesione nazionale a contingenti militari multinazionali. Informazioni offerte, in queste circostanze, nelle arene decentrate delle Commissioni parlamentari riunite, Esteri e Difesa, al fine di consentire l'immediato confronto ed allo scopo di garantire all'azione intrapresa la sua più idonea operatività funzionale, nonché ogni più opportuno affidamento in condizioni emergenziali. Ciò, avviene nel solco della menzionata *ratio* sottesa alla direzione ed alla tenuta dell'indirizzo politico, che impone il necessario coinvolgimento dell'azione parlamentare e del suo indispensabile intervento nel controllo e nell'informazione, sul processo decisionale in materie tanto cruciali e di istantanea, immediata gestione<sup>36</sup>.

A tal proposito, si segnala l'approvazione della *risoluzione n. 7-01007*, da parte della Commissione Difesa della Camera, del 16 gennaio 2001, diretta a dare seguito parlamentare alla disposizione contenuta nell'art. 1, c. 1, lett. a) della *legge 18 febbraio 1997, n. 25*, recante: "Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa". Tale norma enuncia che il Ministro della difesa attui le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa ed approvate dal Parlamento. Questa risoluzione, infatti, precisa che il Governo deve porre il Presidente della Repubblica in condizione di conoscere e valutare prontamente ogni determinazione in merito all'impiego delle Forze armate all'estero e che l'Esecutivo adotti le deliberazioni *ad hoc*, in relazione alla partecipazione a missioni di pace all'estero in sede di Consiglio dei Ministri, "*informandone tempestivamente le Camere*"<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Nel quadro dei principi costituzionali connessi alla partecipazione italiana a missioni militari internazionali, secondo la relazione fiduciaria con il Governo, il Parlamento interviene nel processo decisionale mediante strumenti e procedure diversificate.

"A questo riguardo, si riscontra innanzitutto la presenza di casi di intervento decisi dal Governo senza alcun coinvolgimento del Parlamento. Si tratta, per lo più, di missioni internazionali di pace decise nell'ambito dell'ONU, cui si aggiungono quelle in cui il coinvolgimento parlamentare non ha messo capo ad alcuna deliberazione, sostanzandosi piuttosto o nello svolgimento di interrogazioni o nel semplice ascolto delle comunicazioni del Governo, generalmente rientranti fra operazioni militari reputate di minore rilevanza. Laddove, poi, il coinvolgimento parlamentare vi è stato, talvolta ha interessato non il *plenum*, bensì le Commissioni parlamentari competenti, rese destinatarie della comunicazione delle informazioni del Governo. Qualora, invece, v'è stato l'intervento dell'Aula, ad ipotesi nelle quali esso si è concretato nell'adozione di un provvedimento legislativo in funzione autorizzatoria - per lo più in sede di conversione di decreto-legge - si accompagnano altre in cui l'esito è stato nel senso dell'approvazione di mozioni o risoluzioni, come pure, sia pur eccezionalmente, di ordini del giorno. Non solo, a casi in cui il coinvolgimento e la decisione del Parlamento risultano precedere l'inizio delle missioni militari si accostano altri in cui le Camere risultano investite contemporaneamente ovvero *a posteriori*". CARNEVALE P., *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Dir. e Soc.*, 2003, n. 1, pp. 114-115.

Sulla peculiare prassi parlamentare, sempre legata al problema di partecipazione del nostro Paese ad iniziative militari, diverse dalla guerra v., RIGANO F., *La guerra: profili di diritto costituzionale interno*, in AA.VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno*, Napoli, 2002, p. 48 ss.; FIORILLO M., *Sulla legalità della guerra. Profili generali*, Roma, 2002, p. 101 ss. e nt. 20 ss. con bibl. *ivi cit.*; CARNEVALE P., *op. cit.*, specie p. 123 ss.; DE VERGOTTINI G., *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide della democrazia*, Bologna, 2004, *passim*; CHIMENTI C., *op. cit.*, p. 62.

Sul sistema legato alle molteplici "operazioni", concluse ed in corso, per il mantenimento della pace con missioni militari in cui, ad oggi, l'Italia ha concorso, partecipando ad iniziative militari fuori dai confini nazionali cfr., Camera dei deputati, XV legislatura, Quaderni del Servizio Studi, *Partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*, n. 3, Roma, 23 ottobre 2006, Ottava ediz., p. 10 ss. e *passim*.

<sup>37</sup> Sulla "procedimentalizzazione" dell'impegno delle Forze armate in missioni estere, nonché nella prospettiva della deliberazione non legislativa che orienta la recente risoluzione parlamentare in argomento, si è ben considerato come questa: "...da un lato, rilascia all'autonomia degli organi parlamentari la scelta circa le modalità di approvazione delle determinazioni del Governo; dall'altro, pare nettamente distinguere questa fase da quella richiedente l'intervento

Le Assemblee, o una sola di esse, oppure le Commissioni competenti, secondo il regime costituzionale di autonomia degli organi parlamentari, *normalmente* approvano le determinazioni assunte dal Governo e quindi "parlamentarizzate", sulla base delle comunicazioni da questo fornite in merito alle iniziative intraprese<sup>38</sup>.

Va rilevato come il peculiare momento di "dialogo" e di *leale collaborazione* tra Governo e Parlamento, nella avviata prassi istituzionale si è andato incrementando, per il potenziato impegno dell'Italia, come è noto, intrapreso a seguito degli svariati interventi effettuati all'estero da personale militare italiano o con la presenza militare in contingenti multinazionali di pace (secondo la differente natura tipologica d'intervento: *peace-keeping*, *peace-enforcing* ed *operazioni di assistenza internazionale*).

Per *subiecta materia*, il Governo, in relazione con il Parlamento, si qualifica nei ricorrenti contatti parlamentari, ad esempio intercorsi, il 14 maggio 2003, su comunicazioni dell'Esecutivo, svolte dal Ministro della difesa, presso le Commissioni riunite Esteri e Difesa di Camera e Senato, circa l'impiego del contingente militare italiano nell'ambito dell'intervento umanitario in Iraq; od allorquando, il 14 aprile 2004, presso le stesse Commissioni congiunte, vi è stata l'audizione del Ministro degli esteri sulla situazione in Iraq. Ancora, il 20 gennaio 2005, il Ministro della difesa ha reso comunicazioni, in riferimento agli impegni internazionali delle Forze armate per il 2005, presso le due Commissioni Difesa riunite di Camera e Senato; e sempre secondo il modulo delle due Commissioni Esteri riunite, si è compiuta, il 14 giugno 2006, l'audizione del Ministro per gli Affari esteri, sulle linee programmatiche del suo dicastero<sup>39</sup>.

Tuttavia, il pur indicato foro politico delle Commissioni, quale momento di relazione dialogica tra Governo e collegi rappresentativi minori, non sembra avvantaggiare, del tutto, l'esercizio del controllo parlamentare, secondo traiettorie che tendano a proporsi come risolutivo *bypass* delle rispettive Assemblee plenarie<sup>40</sup>.

---

legislativo a fini di assicurare la necessaria copertura amministrativa e finanziaria della missione; fase che si apre soltanto nel momento in cui il Governo abbia acquisito il consenso "del Parlamento (o di una sola Camera)" sulle proprie deliberazioni. Tanto che la stessa risoluzione prevede l'attuazione ministeriale delle deliberazioni del Governo in materia di difesa e sicurezza anche nel corso dell'approvazione del provvedimento legislativo da parte delle Camere (punto 7 della risoluzione), a testimonianza del fatto che il circuito decisionale di cui all'art. 1, c. 1, lett. a) della legge n. 25 del 1997 si perfeziona al momento del primo intervento parlamentare". Così, CARNEVALE P., *op. cit.*, p. 109.

<sup>38</sup> Da tempo, i precedenti di missioni e spedizioni che impegnano truppe militari all'estero sono passaggi politici, problematici e controversi, oggetto di svariate manifestazioni di volontà delle Camere in concomitante presenza di forme acute di contestazione parlamentare, con prese di posizione dei diversi Governi, fino all'estremo limite di una rottura dell'alleanza ministeriale o del diretto coinvolgimento delle opposizioni riguardo alla tenuta di fondamentali scelte di politica estera e fedeltà alle alleanze militari di difesa.

Molteplici risultano i modi con cui l'iniziativa governativa è condotta ed approda tanto presso le due Assemblee o nelle Commissioni Esteri e Difesa, oppure presso le Commissioni riunite Esteri e Difesa di una od entrambe le Camere, mediante semplici comunicazioni, talora seguite dall'approvazione di un documento d'indirizzo o direttiva, con discussioni e votazioni di mozioni e risoluzioni *ad hoc* presentate dai Capi-gruppo. In tal direzione v., CUCCODORO E., *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, cit., pp. 458-461 e nt. 37-43.

<sup>39</sup> Per tutti i rilevanti casi in cui, a vario titolo, il Governo ha reso "comunicazioni" od "audizioni" di politica estera e di difesa, nell'ambito dell'attività parlamentare di indirizzo, controllo e informazione ed in modo particolare sulle missioni militari internazionali v., Camera dei deputati, *ibidem*, p. 53 ss.

<sup>40</sup> Come, infatti, a suo tempo, ha ben riconosciuto BALDASSARRE A., *ult. op. cit.*, p. 37, appunto osservando come: "...un Parlamento che lavori prevalentemente per Commissioni, se vuole essere effettivamente produttivo, deve affrontare, prima o contemporaneamente, la revisione dell'organizzazione interna dei gruppi parlamentari, delle Commissioni stesse e del loro rapporto con i partiti". Mentre, dal versante dell'azione pratica dell'Esecutivo ricorrere al termine di *Governo per commissioni*: "...ha un referente di qualche consistenza se si riferisce all'area di interconnessione fra apparato di governo e sistema politico o addirittura se è uno dei tanti modi per segnalare gli aspetti più importanti della diffusione e dislocazione dei poteri di governo. È invece un'espressione tutto sommato enfatica se si riferisce al mondo dell'Amministrazione". Così, RISTUCCIA S., *Amministrare e governare*. Governo, Parlamento, Amministrazione nella crisi del sistema politico, Roma, 1980, pp. 111-112. Anche v., MANZELLA A., *Il parlamento*, cit., p. 127 ss., sul figurino di un c.d. *governo negoziale*.

In questo campo, l'applicazione del *Parliament by committees* è ancora un obiettivo irrealizzato nel sistema che contraddistingue l'impianto del Parlamento repubblicano. Tanto che, il temuto pericolo e l'allarme avanzato per un'ipotetica emarginazione degli organi parlamentari, in guisa del *government by committees*, insieme ad una "fuga" dalle responsabilità proprie dell'Esecutivo, oggi sembrano scongiurati nei fatti.

Il muro contro muro politico-parlamentare che si è instaurato nella presente congiuntura spezza, quasi del tutto, ogni forma di dialogo ed intesa istituzionale nel comportamento delle forze politiche presso le due Camere. Di conseguenza, si diradano certi paventati timori per una minaccia assemblearistica o nel caso degli intavolati "accordi in sommersione" che talvolta si comprovavano, specie nel contraddittorio costruito nell'ambito delle Commissioni permanenti, a causa delle diminuite occasioni di relazione funzionale e delle tanto limitate intese *bipartisan*, che, da qualche tempo rispetto alle congiunture passate, rendono qui meno elastico, bensì rigido, il confine del legame comunicativo e "contrattuale" fra maggioranza ed opposizione<sup>41</sup>.

Ben più articolati possono affermarsi i settori di raccordo interistituzionale e di scambio con altre istituzioni e con i *media* che, addirittura, vedano pure coinvolte le Commissioni quali segmenti rappresentativi parlamentari, in un sistema integrato di relazioni, colloqui e comunicazioni, ove si abbia richiamo alle forme articolate di democrazia e partecipazione *multilevel* come, ormai, vuoi per il processo comunitario in atto, vuoi per la rete estesa sul territorio con le autonomie plurali, ci si misura, in punto di aperta integrazione, convergenza e cooperazione, fino ad auspicare e patrocinare, nel campo specifico di applicazione della *governance democratica*, quel momento direttivo più efficace e continuativo, originale e produttivo contatto comunicativo di una gestione monitorata nei rapporti istituzionali complessi<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr., MANZELLA A., *ult. op. cit.*, p. 407; DE MICHELI C., VERZICHELLI L., *op. cit.*, p. 197 ss.; RIVOCCHI G., *ult. op. cit.*, p. 192 ss.

<sup>42</sup> Per la "natura" di un indirizzo politico conforme agli *snodi* del pluralismo istituzionale garantito nel reciproco interscambio Assemblee elettive-Governo e vari poteri statuali, sovrastatali e multistatali, può tenersi presente il profilo "costituzionale" e di "politica costituzionale" attraverso il quale possono concorrere a prendere corpo modelli e formule di *governance*, riguardanti il piano delle "scelte di governo" e quello del "governo delle scelte". Si tratta, infatti, di modelli distinti di *decisione* e di *attuazione e gestione* dei processi politici. Queste nuove soluzioni nella sfera della governabilità e della decisione politica possono richiamare vuoi procedure tradizionali di elaborazione degli indirizzi e fra indirizzi, vuoi sistemi alternativi caratterizzati da un più qualificato grado di cooperazione tra organi pubblici e non soltanto, comunque legati all'assetto tradizionale del dialogo fra poteri. Fattore non secondario di una trasformazione in atto, che si può manifestare nell'ambito della governabilità, della sfera della rappresentanza politica, dell'amministrazione e del processo politico-istituzionale, fino ad un maggior coinvolgimento partecipativo della società civile.

Su questi aspetti, in grado di orientare nuove tendenze istituzionali di collaborazione e coordinamento cfr., CUCCODORO E., *Verso Governance-"direttive" territoriali?*, in ID., (cur.), *La Governance. Direttive fra poteri territoriali e partecipazione della società civile*, Roma, 2004, specie pp. 13-15; ID., *Informazione e comunicazione: il pluralismo valore essenziale della democrazia*, in ID., (cur.), *Libertà e comunicazione*, cit., pp. 275-277; MASTROPAOLO A., VERZICHELLI L., *op. cit.*, p. 100; MANZELLA A., *Un nuovo ruolo del Parlamento*, cit.