

RIFORMA DEI REGOLAMENTI E CONTROLLO PARLAMENTARE SUL GOVERNO: SE NON ORA, QUANDO?

di FRANCESCA ROSA¹

SOMMARIO: 1. Premessa 2. Il rapporto fiduciario 3. La funzione di controllo e l'attività ispettiva 3.1. Nella programmazione dei lavori 3.2. Gli strumenti del controllo parlamentare 3.2.1 ... fondati sul confronto tra Parlamento e Governo 3.2.2. ...che implicano l'acquisizione di informazioni a largo raggio 3.3. Il controllo nelle procedure parlamentari di diversa natura 4. Conclusioni

1. Premessa

La riforma dei regolamenti parlamentari è ormai un corollario del dibattito sulla revisione costituzionale sviluppatosi nelle ultime legislature, che, nei primi mesi della XVI, è riemerso all'attenzione della dottrina in seguito alla presentazione di due proposte di modifica “gemelle” dei regolamenti parlamentari da parte della maggioranza di centro-destra, cui ha fatto ben presto seguito la reazione delle altre forze politiche².

Questo intervento intende esaminare come tali iniziative incidono sulla disciplina del rapporto fiduciario, della funzione di controllo e dell'attività ispettiva, nella convinzione che il rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, proprio della dinamica bipolare ormai operante nel nostro Paese, dovrebbe accompagnarsi, da un lato, ad una maggiore capacità dell'esecutivo di orientare la produzione legislativa attraverso cui attuare il programma di governo e, dall'altro, ad una rinnovata attenzione delle Assemblee rappresentative all'esercizio del controllo sull'esecutivo.

Gli studi finora condotti sull'attuazione delle riforme regolamentari approvate nel corso nella XIII legislatura³, mostrano, però, che proprio su questo versante dell'attività par-

¹ Ricercatrice in Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Foggia.

² Si tratta dei doc. II n. 3 della Camera (On. Cicchitto ed altri - PDL) e n. 6 (Sen. Gasparri ed altri - PDL), 8 (Sen. Pastore - PDL), 9 (Sen. Ceccanti ed altri - PD), 12 (Sen. Belisario ed altri - IDV) e 13 (Sen. Zanda ed altri - PD) del Senato. Nel testo le proposte Cicchitto e Gasparri sono anche indicate come proposte del PDL, rispettivamente, di Camera e Senato, così come al Senato la proposta Belisario è identificata anche come proposta dell'IDV e quella Zanda del PD. L'analisi ha altresì riguardato la bozza di proposta del gruppo del PD della Camera dei deputati non ancora depositata.

³ La volontà di adeguare il funzionamento delle Camere alle conseguenze indotte nel sistema politico-istituzionale dall'avvento del sistema elettorale maggioritario è uno degli obiettivi delle novelle regolamentari della XIII legislatura che la dottrina ha unanimemente rilevato, mettendo tuttavia in evidenza anche le incongruenze di talune scelte. In merito cfr. F. LANCHESTER, *Introduzione*, in *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 242-243; A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pp. 449 e ss., in particolare pp. 489 e ss.; S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma «riforma strisciante»*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pp. 151 e ss.; C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, pp. 99 e ss.; AA.VV., *Tavola rotonda Prospettive ed evolu-*

lamentare le novelle del biennio 1997-1999 hanno mancato non pochi degli obiettivi che si erano prefisse⁴. È questa, peraltro, l'occasione per sottolineare che quegli interventi emendativi sono stati animati da una limitata concezione della funzione di controllo, avendo interessato il solo versante del sindacato ispettivo⁵. In questa prospettiva si guarda alle proposte oggi formulate, al fine di comprendere se e in quali termini intervengono in quest'area dell'azione camerale. Il punto di partenza dell'analisi non può che essere il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, da cui deriva la responsabilità politica del secondo nei confronti del primo e, di conseguenza, l'attività di verifica e controllo sull'esecutivo che le Assemblee rappresentative sono chiamate ad esercitare⁶.

2. Il rapporto fiduciario

Le proposte esaminate incidono solo limitatamente sulla disciplina delle procedure fiduciarie⁷; il rapporto fiduciario, tuttavia, è interessato dalla modifica di altre disposizioni regolamentari.

zione dei regolamenti parlamentari, in *Quaderno n. 9 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* S. Tosi, Giappichelli, Torino, 1999; L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 101 e ss.; G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari e evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, pp. 593 e ss.; P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari* e V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE e F. PIAZZA (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali, vol. 17, Einaudi, Torino, 2001, rispettivamente, pp. 600 e ss. e 644 e ss.; G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 28-29.

⁴ In merito v. G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *il Filangieri. Quaderno* 2007, pp. 201 ss. e ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle commissioni di inchiesta* in E. GIANFRANCESCO N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 155 ss.; V. LIPPOLIS G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Rubettino, Cosenza, 2007, pp. 57-58.

⁵ Come è noto l'attività ispettiva è polifunzionale, cioè servente tutte le funzioni parlamentari, e non propria di una di esse, così A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AA.VV., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 217 e N. LUPO L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 125-126.

⁶ Per questa interpretazione v. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1967 e A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, III ed., p. 441.

⁷ La bozza di proposta del PD alla Camera, nell'ambito della generale riduzione dei tempi degli interventi in Aula, prevede che il tempo massimo di ogni intervento nel dibattito sulle mozioni di fiducia e di sfiducia passi dagli attuali 45 a 30 minuti, contro i 15 previsti per gli interventi ordinari (art. 39). Nella proposta Zanda gli emendamenti ai disegni di legge finanziaria e di bilancio rispetto ai quali è preannunciata la questione di fiducia sono immediatamente trasmessi – corredati di relazione tecnica – alla commissione bilancio, la quale verifica l'eventuale introduzione di materie nuove rispetto a quelle già valutate dalla commissione e l'ammissibilità (ai sensi dell'art. 128,6 r.S.) su cui riferisce all'Assemblea che è chiamata a deliberare (art. 38). La proposta Pastore, infine, prevede che alle questioni di fiducia poste dal Governo su singole questioni si applichi l'art. 97 r.S., che disciplina i casi di improponibilità e di inammissibilità, anch'esso oggetto di modifica ad opera della medesima iniziativa nel senso di escludere proposte: a) poco intelleggibili; b) nell'ambito della decretazione d'urgenza prive dei caratteri della necessità e dell'urgenza; c) che non siano state oggetto di dibattito in commissione. Il voto deve essere preceduto dalla richiesta dei pareri alle commissioni affari costituzionali e bilancio; il Governo ha l'obbligo di adeguare la proposta alle dichiarazioni di cui all'articolo 97 e la facoltà di conformarsi ai pareri espressi (artt. 4 e 7).

In primo luogo, si rileva che in alcune delle proposte il voto sulla mozione di fiducia iniziale diviene non solo il momento in cui i parlamentari e i gruppi si schierano a favore o contro il Governo, ma anche la premessa per la costituzione di un nuovo soggetto del diritto parlamentare, che prende diversamente il nome di governo-ombra⁸, consiglio dell'opposizione⁹ o coordinamento delle opposizioni¹⁰. Si tratta di opzioni volte a integrare l'attuale statuto dell'opposizione al fine di garantire al Governo un interlocutore "istituzionale" dal fronte oppositorio. Le proposte, però, divergono non poco in ordine all'individuazione di tale soggetto. L'iniziativa Ceccanti premia *sic et simpliciter* il gruppo di minoranza più numeroso cui gli altri gruppi possono federarsi, i documenti del PDL rinviando ad una non meglio precisata elezione del capo dell'opposizione – che indirettamente favorisce il gruppo più numeroso, ma non stabilisce alcun automatismo in questa direzione, aprendo persino la possibilità che i gruppi di minoranza si accordino per essere rappresentati da un solo capo dell'opposizione –, l'IDV ipotizza la costituzione di una "cabina di regia" chiamata a confrontarsi con il Governo e a rappresentare tutti i gruppi di minoranza, escludendo però che questi possano essere oggetto di un trattamento differenziato. Viceversa la proposta Zanda – che pure esclude la formazione di un governo-ombra – ammette un trattamento differenziato per il maggiore dei gruppi di minoranza quando raccolga almeno $\frac{1}{4}$ dei senatori¹¹, mentre la bozza di proposta del PD alla Camera non prevede alcunché in proposito.

La molteplicità dei problemi sollevati¹² consente in questa sede solo tre osservazioni. Innanzitutto sembra opportuno rammentare che l'esperienza britannica – riferimento più

⁸ Nelle proposte del PDL entro otto giorni dalla seduta in cui è stata votata la fiducia al Governo, il Presidente convoca i parlamentari che non abbiano votato la fiducia (al Senato) e quelli appartenenti ai gruppi e alle componenti politiche del gruppo misto che abbiano dichiarato di non votare la fiducia al Governo (alla Camera), per l'elezione del capo dell'opposizione e del suo vice (nel caso in cui il capo dell'opposizione appartenga all'altra Camera). Entro sette giorni dalla sua elezione, il capo dell'opposizione comunica al Presidente della Camera cui appartiene i membri (deputati e senatori) del governo-ombra (artt. 15-ter della proposta presentata alla Camera e 2 della proposta presentata al Senato).

⁹ La proposta Ceccanti prevede la costituzione in gruppo di opposizione del gruppo parlamentare numericamente maggiore fra quelli che non hanno votato la fiducia al Governo. Il Presidente del gruppo parlamentare è altresì portavoce dell'opposizione – a meno che non designi egli stesso un altro senatore –, che è chiamato a nominare i membri del consiglio dell'opposizione; gli altri gruppi parlamentari di minoranza hanno la possibilità di federarsi al gruppo di opposizione (art. 1).

¹⁰ L'iniziativa Belisario prevede che, entro otto giorni dalla seduta in cui il Senato ha approvato la fiducia al Governo, il Presidente convochi i presidenti dei gruppi che non hanno votato la fiducia per la costituzione del coordinamento delle opposizioni entro il quale sono eletti un presidente e due vicepresidenti in modo da rappresentare tutti i gruppi di opposizione (art. 3).

¹¹ Il presidente del gruppo parlamentare più ampio tra quelli all'opposizione, se di consistenza numerica pari ad almeno $\frac{1}{4}$ del Senato: a) può chiedere che il disegno di legge all'esame di una commissione in sede deliberante sia rimesso all'Assemblea (art. 15); b) può chiedere che il disegno di legge all'esame di una commissione in sede redigente sia rimesso alla procedura normale (art. 16); c) può intervenire in Aula accanto al relatore e al rappresentante del Governo nella fase di votazione finale di un disegno di legge licenziato dalla commissione in sede redigente (art. 19); d) può chiedere l'attivazione delle procedure informative di cui agli artt. 46, 47 e 48 r.S. (art. 20); e) può chiedere al Presidente (parallelamente al Governo) che sottoponga all'Assemblea le risoluzioni approvate in commissione al termine dell'esame di affari di loro competenza (art. 21); f) è interpellato dal Presidente ai fini della predisposizione del programma bimestrale insieme con il Presidente della Camera, il Governo e i presidenti delle commissioni permanenti (art. 22); g) è convocato insieme con i presidenti delle commissioni per stabilire le modalità e i tempi dei lavori delle commissioni in coordinamento con l'attività dell'Assemblea (art. 22).

¹² Per l'esame critico dei quali si rinvia ad A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in

o meno esplicito delle proposte esaminate – si fonda sulla volontà di differenziare il trattamento delle minoranze, al fine di favorire quella che, essendo la più consistente, ha maggiori probabilità di vincere le successive consultazioni elettorali e di sostituirsi al Governo in carica. Ora, mentre pare improbabile che la trasposizione del governo-ombra nell'ordinamento italiano possa di per sé mutuare la meccanica dell'alternanza al Governo, con particolare riguardo all'individuazione della futura “squadra” dell'esecutivo, si ritiene possibile, tramite l'introduzione di un diverso trattamento dei gruppi di opposizione, creare le condizioni per un confronto parlamentare “privilegiato” tra gli indirizzi politici alternativi dell'esecutivo e della più “larga” delle opposizioni. Ciò, nondimeno, implica la necessità di riflettere, da un lato, sull'assetto dei rapporti fra i diversi gruppi di opposizione, in particolare tra quello più numeroso e gli altri (tema di interesse per entrambi gli schieramenti che si presentano divisi al loro interno in una pluralità di formazioni partitiche) e, dall'altro, sul coordinamento del principio organizzativo fondato sull'eguaglianza dei gruppi parlamentari – cui si ispirano i regolamenti vigenti – con quello che introduce un *favor* per uno o alcuni di essi.

In secondo luogo, si segnala la connessione tra rapporto fiduciario e programma di governo presente nelle proposte che prevedono una corsia preferenziale per i disegni di legge volti ad attuare il programma di governo, per i quali è prevista la votazione finale entro trenta giorni dall'iscrizione all'ordine del giorno¹³. Si tratta di una connessione problematica in ragione del blando collegamento fra priorità di un disegno di legge e programma di governo, tale da ricondurre (almeno teoricamente) tutte le proposte di origine governativa sotto l'alveo della priorità, che peraltro nelle iniziative del PDL non ammette sindacato all'interno delle Camere, ove non si configura alcun vaglio di ammissibilità presidenziale ma una mera comunicazione del Governo¹⁴. L'assenza di limiti quantitativi e qualitativi alla possibilità di attivare questa corsia preferenziale¹⁵, inoltre, rende facilmente configurabile uno scenario in cui non solo la programmazione dei lavori è “occupata” dal Governo a scapito delle garanzie dei gruppi di opposizione, che rischiano di vedere contratti gli spazi ad essi riservati nell'ambito di programma e calendario, ma anche la forzata conclusione dell'esame di qualsiasi progetto di legge in trenta giorni finisce con lo svilire l'esame parlamentare trasformandolo in una mera ratifica delle proposte dell'esecutivo¹⁶.

www.associazionedeicostituzionalisti.it (22 luglio 2008); A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in corso di pubblicazione in questa Rivista; F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriodellefonti.it, n. 3 del 2008, pp. 11 e ss. e, in questo numero, al contributo di G. PERNICIAIO.

¹³ V. gli artt. 25-bis e 9 delle proposte PDL presentate, rispettivamente, alla Camera e al Senato, nonché l'art. 14 della proposta Ceccanti, per l'analisi dei quali si rinvia al contributo di G. PICCIRILLI.

¹⁴ V. gli artt. 25-bis della proposta presentata alla Camera e 9 della proposta presentata al Senato. Un vaglio di ammissibilità sembra invece essere prefigurato nella proposta Ceccanti, ove alla dichiarazione d'urgenza del Governo segue l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea da parte del Presidente dopo aver sentito i capigruppo, il portavoce dell'opposizione e i presidenti delle commissioni (art. 14).

¹⁵ Come invece accade alla Camera (ma non al Senato) per quelli urgenti: per ciascun programma dei lavori può essere dichiarata l'urgenza di cinque progetti di legge se il programma è trimestrale e di tre se è bimestrale, mentre non può essere dichiarata l'urgenza dei progetti di legge costituzionale, né dei progetti di legge vertenti su materie per cui è possibile chiedere lo scrutinio segreto (art. 69,3 r.C.).

¹⁶ Le proposte del PD intervengono sulla procedura d'urgenza senza alcun riferimento al programma di governo, tanto che l'urgenza può essere “attivata” dal Governo e dai presidenti di gruppo (artt. 69 della

In terzo luogo, alla luce del “fatale connubio” tra maxi-emendamento e questione di fiducia, la trattazione della materia *de qua* risente delle modifiche delle norme regolamentari che disciplinano l'ammissibilità di disegni di legge ed emendamenti. A tal proposito si registra la tendenza ad introdurre nei regolamenti disposizioni volte a limitare la presentazione di maxi-emendamenti che, come da tempo è stato rilevato in dottrina sulla base di differenti percorsi argomentativi, configurano una violazione ovvero un'eclusione dell'art. 72 cost¹⁷. Nelle proposte ricorrono il divieto di presentare emendamenti sostitutivi di più articoli, l'introduzione del criterio della omogeneità (o attinenza o consequenzialità logico-normativa) degli emendamenti rispetto alla proposta di legge e del necessario legame tra l'emendamento presentato e votato in Aula con le materie già esaminate dalla commissione¹⁸. Nel merito, tuttavia, si deve notare che i maxi-emendamenti non sono quasi mai sostitutivi di più articoli, ma di uno, di solito il primo, la cui approvazione preclude la votazione degli altri, e che il limite della omogeneità è già desumibile dalle norme costituzionali, senza che ciò abbia impedito l'affermarsi dei maxi-emendamenti nella prassi. Le proposte in esame, dunque, hanno senza dubbio il merito di esplicitare la volontà politica di evitare il ricorso a tale strumento, ma non sembrano costruire un argine invalicabile in questa direzione.

Infine, al Senato le proposte siglate da IDV e PD intervengono sull'annoso tema del computo degli astenuti, che non pochi riflessi ha prodotto anche nell'ambito delle procedure fiduciarie, a partire dal terzo Governo Andreotti della non sfiducia (1976) per finire alla caduta del secondo Governo Prodi (2008). Entrambe le iniziative prevedono, in parallelo con il regolamento della Camera, che le deliberazioni siano prese a maggio-

bozza di proposta presentata della Camera e 27 della proposta Zanda), mentre nulla è previsto in merito nella proposta IDV.

¹⁷ Si vedano in proposito A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 203 e ss.; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 139; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2002 p. 4; L. CUOCOLO, *I «maxi-emendamenti» tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 4753 e ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 807 e ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario* e G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO N. LUPO (a cura di), cit., rispettivamente pp. 41 e ss. e 363 e ss.

¹⁸ Le proposte del PDL prevedono la presentazione di disegni di legge composti da uno o più articoli dal contenuto omogeneo, vietano la presentazione di emendamenti dal contenuto eterogeneo o comunque interamente sostitutivi di più articoli di un disegno di legge e introducono un vincolo di stretta attinenza agli argomenti già trattati in commissione per gli emendamenti, i sub-emendamenti e gli articoli aggiuntivi presentati in Aula in prossimità della votazione da Governo e commissione (artt. 13 della proposta presentata al Senato e 68-bis e 86 della proposta presentata alla Camera). La bozza di proposta del PD alla Camera prevede che i Presidenti di Assemblea e Commissioni dichiarino irricevibili gli emendamenti interamente sostitutivi di più articoli di un progetto di legge o volti a modificare uno o più articoli senza che tra le modifiche proposte sussista un'evidente consequenzialità logico normativa (art. 79, 86 e 96-bis). La proposta dell'IDV prevede che gli emendamenti presentati in Assemblea che non sono stati presentati in commissione siano inviati prima della votazione alle commissioni referente, 1^a, 5^a e 10^a per il parere; sancisce l'inammissibilità di emendamenti e articoli aggiuntivi ai disegni di legge di conversione presentati in Assemblea che non siano già stati discussi dalla Commissione, salvo che riguardino emendamenti fatti propri dalla commissione e, infine, contempla che il Presidente dichiari inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge (art. 26). In merito sono altresì da richiamare le proposte del PD al Senato e del sen. Pastore illustrate alla nota n. 7. Sul punto si veda sempre l'intervento di G. PICCIRILLI.

ranza dei senatori che partecipano alla votazione, intendendo per tali quelli che esprimono voto favorevole o contrario: così facendo gli astenuti non sarebbero più computati ai fini della determinazione del numero di voti necessari per raggiungere la maggioranza¹⁹.

3. La funzione di controllo e l'attività ispettiva

3.1 Nella programmazione dei lavori

Nell'ambito della programmazione dei lavori, le proposte in esame si collocano in linea di continuità con l'attuale quadro regolamentare, mantenendo sia la previsione di tempi certi per gli strumenti del sindacato ispettivo²⁰, sia la riserva di una quota dei lavori parlamentari ai temi scelti dai gruppi di opposizione²¹. Quest'ultima opzione apre la possibilità che tali spazi siano dedicati all'esercizio del controllo sul Governo, in ragione del particolare (sebbene non esclusivo) interesse che i gruppi di minoranza hanno (o si presume abbiano) all'esercizio di tale funzione. In proposito è opportuno segnalare la volontà di identificare con chiarezza quali sono gli argomenti iscritti in calendario su istanza dei gruppi di opposizione²², che oggi non sono identificati come tali nei docu-

¹⁹ Su cui v. da ultimo N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in F. BASSANINI A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 53 e ss.

²⁰ Su cui v. *infra* il par. successivo.

²¹ In merito si segnalano sia la diversa ampiezza delle riserve, sia l'asimmetria riguardo ai soggetti proponenti riscontrate nelle diverse iniziative. Le proposte del PDL prevedono che programma e calendario siano composti così che 1/6 degli argomenti inseriti sia indicato dal capo dell'opposizione e 1/6 dai gruppi parlamentari. Tali argomenti dovrebbero essere svolti nell'ambito di sedute della durata di mezza giornata; in una delle due sedute mensili dedicate ai temi scelti dai gruppi di opposizione il capo dell'opposizione può domandare la presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, che può chiedere il differimento dell'impegno per non più di sette giorni (v. artt. 24 della proposta Cicchitto e 8 della proposta Gasparri). Ai sensi della proposta Ceccanti, 1/3 del programma è dedicato all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati dal gruppo di opposizione, ovvero da questo fatti propri, mentre un ulteriore 10% è destinato agli altri gruppi di minoranza (art. 11). Nella proposta Belisario ogni mese tre sedute sono dedicate all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati dai gruppi di opposizione, mentre nello schema di calendario predisposto dal Presidente per l'attuazione del programma metà del tempo a disposizione è equamente ripartito tra i gruppi dell'opposizione, da un lato, e Governo e gruppi della maggioranza parlamentare, dall'altro (artt. 18, 19 e 20). Nella proposta Zanda il 30% del tempo del programma è riservato all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati dal gruppo parlamentare di opposizione più numeroso se raccoglie almeno ¼ dei senatori e il 10% a quelli presentati dagli altri gruppi di opposizione. In caso contrario 1/3 del tempo è riservato agli argomenti scelti dai gruppi di opposizione (art. 22). La bozza di proposta del PD alla Camera mantiene in 1/5 la misura dei tempi riservati alle proposte dei gruppi di opposizione (art. 24). Per il quadro complessivo delle proposte in materia di programmazione dei lavori, in questo numero, v. l'intervento di E. GRIGLIO.

²² Questo vale per le proposte del PDL (v. artt. 24 della proposta Cicchitto e 8 della proposta Gasparri) e del PD alla Camera (v. art. 24,5). Le previsioni ricalcano l'istituto britannico degli *opposition days* disciplinati dallo *Standing Order* 14(2) della Camera dei Comuni, ai sensi del quale in ogni sessione annuale venti giorni dei lavori dell'Assemblea sono dedicati alla discussione di temi selezionati dall'opposizione. Tale regola costituisce un'importante eccezione alla previsione secondo cui in ogni seduta l'attività di interesse del Governo è prioritaria rispetto a ogni altra [*Standing Order* 14(1)]. Di questi venti giorni, diciassette sono a disposizione del *Leader* dell'opposizione ufficiale e tre del *Leader* del secondo partito di opposizione. In base a un accordo informale, i maggiori partiti di opposizione lasciano uno dei giorni ai par-

menti della programmazione, e la previsione di accorgimenti volti ad assicurare che l'eventuale deliberazione dell'Aula avvenga sulle proposte dei gruppi di minoranza e non sui testi modificati dalla maggioranza parlamentare per evidenti ragioni di “forza” numerica²³.

In proposito sottolineo la convinzione che sia preferibile utilizzare tali spazi per il controllo sul Governo piuttosto che al fine di legiferare²⁴. Il principio maggioritario riconosce alla maggioranza il potere di decidere, ne consegue che, in considerazione dei rapporti di forza presenti in Parlamento, le proposte di legge inserite in calendario su istanza di un gruppo di opposizione sono destinate, nella maggior parte dei casi, ad essere snaturate nel loro contenuto iniziale, cosicché lo spazio riservato alle minoranze è inutilmente utilizzato, finendo col produrre un esito antitetico a quello da esse propugnato²⁵. Può accadere che proposte di legge di iniziativa dell'opposizione raccolgano il consenso di tutte le (o della maggior parte delle) forze politiche presenti in Parlamento, ma allora quegli stessi spazi vedrebbero rarefarsi la connotazione oppositoria per divenire *bipartisan*. Nella prassi, poi, alcune proposte di legge sono state utilizzate dalla minoranza per “minare” la compattezza della maggioranza²⁶. Anche in questo caso, però, i numeri possono avere la meglio sulla tattica parlamentare e consentire alla maggioranza di ricompattarsi anche solo per rinviare una difficile decisione²⁷; è peraltro improbabile che su temi “scottanti”, capaci di dividere una parte politica, l'altra costituisca un fronte del tutto compatto²⁸. Da ultimo potrebbe chiamarsi in causa il significato politico della bocciatura di un progetto di legge di iniziativa della/e minoranza/e, ma, a ben vedere, è proprio l'utilizzo degli spazi riservati alle opposizioni nell'ambito del procedimento legislativo a suscitare perplessità. Destinare i tempi ad appannaggio delle opposizioni – per definizione prive di forza decisionale – per avviare un procedimento decisionale volto alla produzione normativa di rango primario, già “costellato” di strumenti scarsamente utilizzati tramite cui le minoranze possono promuovere un testo normativo alternativo²⁹,

titi minori. Nella prassi la Camera dibatte su una mozione presentata dall'opposizione; al termine del dibattito il Governo propone di modificare il testo della mozione affinché la Camera approvi un atto favorevole all'esecutivo.

²³ Per l'esame delle proposte di legge v. artt. 4 della proposta Gasparri, 15 della proposta Belisario, ²² della proposta Zanda, 70 della proposta Cicchitto, 77 della bozza di proposta del PD alla Camera, mentre per l'esame delle mozioni v. artt. 113 della bozza di proposta del PD alla Camera e 42 della proposta del PD al Senato.

²⁴ Rileva come spesso tali spazi siano già ora destinati all'esame di mozioni piuttosto che di progetti di legge G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *il Filangieri. Quaderno 2007*, p. 91.

²⁵ È questo il limite lamentato dai gruppi di minoranza che hanno utilizzato il tempo a loro disposizione per l'esame delle proposte di legge e che il Presidente della Camera, nel rispetto dei vincoli imposti dall'art. 72 cost., ha cercato di superare attraverso alcune indicazioni circa la scelta del c.d. testo-base in Assemblea (XIII legislatura, Doc. II-ter n. 1), in merito v. più nel dettaglio M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 140 e ss.), che sono peraltro riprese da quasi tutte le proposte in esame (v. i riferimenti alla nota n. 23).

²⁶ Su cui v. M. CERASE, cit., pp. 148-151.

²⁷ Così. L. GIANNITI N. LUPO, cit., p. 145 e L. CIAURRO, *Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura*, in *il Filangieri. Quaderno 2007*, pp. 39-40.

²⁸ Come evidenzia M. CERASE, cit., p. 149 nota 151 riguardo all'iter della legge sulla fecondazione assistita inserita all'ordine del giorno “in quota” all'opposizione di centro-destra nella XIII legislatura.

²⁹ Il riferimento è agli emendamenti, alle relazioni di minoranza, ai tempi riservati alle opposizioni nell'ambito del contingentamento dei tempi. Sull'esito non brillante delle relazioni di minoranza v. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivita-*

pare del tutto incongruo, nonché coerente con una concezione del Parlamento imperniata sul procedimento legislativo, che troppo facilmente dimentica quanto sarebbe importante che le Camere si concentrassero sulle altre funzioni (diverse da quella legislativa) che sono tenute ad esercitare.

3.2 Gli strumenti del controllo parlamentare

3.2.1 ...fondati sul confronto tra Parlamento e Governo

Nell'ambito della funzione di controllo parlamentare è possibile distinguere gli strumenti fondati sul confronto con il Governo (interpellanze, interrogazioni e comunicazioni del Governo) da quelli che implicano l'acquisizione di informazioni a largo raggio e che, di conseguenza, non presuppongono l'esecutivo quale interlocutore privilegiato delle Assemblee rappresentative. I primi sono necessariamente ispettivi, in ragione del rapporto di responsabilità politica che lega potere legislativo ed esecutivo, mentre i secondi, quando presuppongono la libera collaborazione dei soggetti cui le Camere domandano informazioni, possono anche non esserlo.

Le proposte esaminate intervengono su entrambi i fronti. Relativamente al primo, si registra l'aumento del numero massimo di interpellanze urgenti che possono essere presentate³⁰ e la previsione di meccanismi volti a favorire la presenza dei membri del Governo interpellati³¹, così come accade per le interrogazioni a risposta immediata in Aula³², rispetto alle quali si registra altresì la volontà di incrementarne la frequenza³³, di rendere meno “ingessato” e più diretto il confronto tra Parlamento e Governo³⁴ e di differenziare, ove previsto, il trattamento del governo-ombra e del consiglio dell'opposizione³⁵. La sola bozza di proposta del PD alla Camera, infine, prendendo spunto dall'esperienza delle comunicazioni del Governo, introduce i dibattiti politici e conseguente-

lizzazione», P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 39 ss. e G. LASORELLA, cit., p. 93.

³⁰ V. artt. 32 della proposta Belisario e 138-bis della bozza di proposta del PD alla Camera.

³¹ V. art. 32 della proposta Belisario.

³² V. artt. 135-bis della proposta Cicchitto e della bozza del PD alla Camera, 17 della proposta Gasparri, 31 della proposta Belisario, 41 della proposta Zanda.

³³ V. artt. 17 della proposta Gasparri, 17 della proposta Ceccanti, 31 della proposta Belisario e 41 della proposta Zanda (relativamente alle interrogazioni rivolte al Premier).

³⁴ Le proposte del PDL sostituiscono la presentazione delle interrogazioni con la selezione dei temi su cui dovranno vertere le domande. La scelta è alla Camera ad appannaggio del Presidente – che è chiamato a sentire la conferenza dei presidenti di gruppi, il capo dell'opposizione e gli altri gruppi di minoranza –, al Senato compete alla conferenza sulla base delle indicazioni del capo dell'opposizione, dei gruppi di minoranza e della disponibilità dei componenti dell'esecutivo (artt. 135-bis della proposta Cicchitto e 17 della proposta Gasparri). Nella proposta Ceccanti la materia delle interrogazioni è individuata dall'opposizione e dalle altre minoranze (art. 17), mentre la bozza di proposta del PD alla Camera prevede la previa comunicazione da parte dei gruppi dell'argomento su cui intendano interrogare il rappresentante del Governo ed ammette la formulazione di domande supplementari (art. 135-bis).

³⁵ Nella proposta del PDL le domande dei membri del governo-ombra hanno la priorità sulle altre, mentre in quella Ceccanti il capogruppo dell'opposizione, ovvero un membro del consiglio dell'opposizione, ha il diritto di formulare la prima interrogazione e ha a disposizione un tempo di replica pari a quello del rappresentante del Governo.

mente abroga le interrogazioni previste all'inizio di ogni seduta dell'Assemblea³⁶. L'intento pare essere quello di portare a sistema gli spazi di dibattito che nella prassi sono stati ricavati dalle comunicazioni dell'esecutivo e, nella fattispecie, dalle informative urgenti rese in corrispondenza con eventi di particolare rilevanza politica.

Nel complesso emerge la volontà di ampliare le occasioni di confronto con il Governo, di garantire che ad esso partecipino – contrariamente a quanto avvenuto durante le legislature “maggioritarie” nell'ambito del *question time* e del *premier question time*³⁷ – tutti i membri dell'esecutivo e di creare le condizioni per intercettare i temi dell'attualità politica³⁸. Si tratta di obiettivi condivisibili che tuttavia sollevano almeno due perplessità. Innanzitutto la probabile scarsa efficacia dei meccanismi regolamentari previsti per assicurare la presenza dei componenti dell'esecutivo in assenza di una volontà politica del Governo e, soprattutto, della maggioranza parlamentare in tal senso³⁹. In secondo luogo, la considerazione che l'aumento degli spazi dedicati all'ispezione non debba “oscurare” il problema dell'utilizzo che di tali strumenti viene fatto dai membri delle Camere, soprattutto per quanto concerne la scelta dei temi su cui vertono le domande e le richieste di dibattito rivolte al Governo, poiché la centralità di questi tempi nella vita politica del Paese non può non essere legata alle questioni che deputati e senatori decidono di trattare nelle sedi parlamentari⁴⁰.

³⁶ V. artt. 118 e 130. In ciascuna settimana compresa nel calendario dei lavori dell'Assemblea, nelle giornate di martedì, mercoledì e giovedì, è individuata una fascia oraria, di norma non inferiore a trenta minuti, destinata alla svolgimento di dibattiti politici alla presenza del Governo su richiesta dei gruppi. Quando uno o più gruppi chiedono che il Governo renda un'informativa all'Assemblea su un argomento di rilevanza generale e di particolare attualità politica, il Presidente, sentiti i presidenti di gruppo, invita il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro competente per materia. Alle richieste dei gruppi di opposizione sono destinati almeno quattro dibattiti per ogni calendario. Il dibattito è aperto dal rappresentante del Governo per un massimo di dieci minuti, cui seguono gli interventi dei rappresentanti dei gruppi e delle componenti politiche del gruppo misto (tre minuti), al termine dei quali il rappresentante del Governo può riprendere la parola quando siano chiesti ulteriori chiarimenti.

³⁷ In seguito ai quali la dottrina ha diversamente ipotizzato la possibilità di prevedere sanzioni interne all'ordinamento parlamentare (V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, p. 26) ovvero di sollevare conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale (G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 811 e ss.).

³⁸ In questo senso – e non solo nell'ottica di favorire la presenza del Governo – debbono essere lette le previsioni che disciplinano la diretta televisiva (v. artt. 17 della proposta Ceccanti, 17 della proposta Gasparri, 31 della proposta Belisario, 41 della proposta Zanda e 118 della bozza di proposta del PD alla Camera).

³⁹ La “latitanza” del Governo nelle sedute dedicate alle interrogazioni a risposta immediata in Aula è un problema che attiene – *inter alia* – al rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare e che, in quanto tale, dovrebbe trovare una soluzione politica in quella sede. Sul punto mi sia consentito rinviare a F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in E. GIANFRANCESCO N. LUPO (a cura di), cit., p. 410. Sul rapporto tra maggioranza parlamentare e Governo v. *infra* il par. conclusivo.

⁴⁰ Un riferimento all'uso “qualitativo” delle quote riservate all'opposizione nella programmazione dei lavori è presente in G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in E. GIANFRANCESCO N. LUPO (a cura di), cit., p. 20.

3.2.2 ...che implicano l'acquisizione di informazioni a largo raggio

Fra gli strumenti ispettivi si colloca la commissione d'inchiesta, la cui disciplina è oggetto di interesse da parte delle proposte di modifica del regolamento del Senato promosse dall'attuale minoranza. L'obiettivo è quello di mitigare – per quanto possibile farlo nell'ambito delle novelle regolamentari⁴¹ – gli effetti che l'avvento del “parlamento maggioritario” ha determinato nel ricorso all'art. 82 cost. quale «strumento di governo della maggioranza»⁴², a volte utilizzato contro la/e minoranza/e⁴³.

A questo fine si prevede un diritto di iniziativa qualificato del consiglio dell'opposizione⁴⁴, la scelta del presidente della commissione tra i senatori della minoranza⁴⁵ e l'approvazione del regolamento della commissione da parte dei 2/3 dei componenti⁴⁶. Quest'ultima proposta, pur apprezzabile nel tentativo di introdurre regole condivise per il lavoro della commissione, solleva alcuni dubbi di compatibilità con l'art. 64 cost. Si tratta di una votazione deliberativa e non elettiva, che invece ammetterebbe (e ve n'è più di un esempio) la previsione di maggioranze superiori a quella prevista per le deliberazioni delle Camere⁴⁷, volta alla produzione di una fonte dell'ordinamento parlamentare subordinata rispetto al regolamento generale e alla fonte istitutiva della commissione d'inchiesta – per l'approvazione dei quali è necessaria una maggioranza “inferiore” –, suscettibile di avere rilevanza esterna all'ordinamento camerale, per esempio nei confronti di coloro i quali entrano in relazione con la commissione, in ragione dei poteri ad essa attribuiti e all'attività che è chiamata ad esercitare⁴⁸.

Per quanto concerne gli strumenti non ispettivi, è unanime il riconoscimento in capo alla/e opposizione/i del diritto di attivare le procedure conoscitive che vedono protagoni-

⁴¹ In dottrina è stata manifestata la possibilità di intervenire sulla disciplina costituzionale delle commissioni di inchiesta per adeguarne il funzionamento alla dinamica bipolare, prevedendo commissioni di minoranza attivate su richiesta di una minoranza qualificata, così come accade nella Repubblica Federale Tedesca (art. 44 della legge fondamentale), oppure innalzando il *quorum* necessario per la deliberazione della commissione (G. LOMBARDI, *Maggioranza qualificata per tutelare il pubblico interesse*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 agosto 2003), nonché ipotizzando la soluzione della composizione paritetica della commissione (G. RIZZONI, *La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni di inchiesta?*, in www.forumcostituzionale.it, 29 giugno 2004).

⁴² L'espressione è di A. PACE, *Il potere di inchiesta delle Assemblee legislative*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 83 e ss.

⁴³ Sulla non edificante prassi delle legislature maggioritarie v. G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, cit., pp. 231 ss.; M. CERASE, cit., pp. 114 ss.; S. LABRIOLA, *Per una storia breve di un lungo decennio*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 830.

⁴⁴ Accanto a quello di 1/10 dei componenti del Senato già previsto dal regolamento (ex art. 162 r.S.), che garantisce una deliberazione dell'Assemblea entro tempi brevi e certi. V. art. 33 della proposta Belisario.

⁴⁵ V. artt. 33 della proposta Belisario, art. 18 della proposta Ceccanti e 43 della proposta Zanda.

⁴⁶ V. art. 43 della proposta Zanda.

⁴⁷ Per tale distinzione v. A. MANZELLA, cit., p. 282.

⁴⁸ Di norma per l'approvazione di tali regolamenti le fonti istitutive prevedono la maggioranza semplice, in alcuni casi la maggioranza assoluta dei membri della commissione (v. C. DI ANDREA L. GIANNITI, Art. 64, in R. BIFULCO A. CELOTTO M. OLIVETTI, *Commentario alla costituzione*, II vol, Utet, Torino, 2006, p. 1234). Alcune delle fonti istitutive che prevedono l'approvazione di tale regolamento a maggioranza assoluta sono riportate da F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, in R. DICKMANN S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, p. 208, nota 52.

ste le commissioni permanenti⁴⁹, distinguendosi semmai le proposte che non subordinano l'esercizio di tale iniziativa ad alcuna autorizzazione⁵⁰.

È nel settore degli strumenti conoscitivi a largo raggio che si configura la principale novità in materia di controllo parlamentare: l'istituzione di un comitato chiamato a controllare l'andamento della spesa pubblica, pariteticamente composto da membri della maggioranza e dell'opposizione, che nelle proposte del PDL si vorrebbe bicamerale⁵¹.

Relativamente ai compiti le iniziative coincidono solo parzialmente. In entrambi i casi l'organo è chiamato a svolgere un controllo *ex-post* sulla spesa pubblica, che dovrebbe spingersi sino alla formulazione di valutazioni riguardanti l'efficacia, l'economicità e l'efficienza della stessa ovvero degli interventi di politica economica. Mentre l'iniziativa del PDL configura uno stretto collegamento con la Corte dei Conti, con le funzioni ad essa attribuite e con i documenti che è tenuta a presentare periodicamente alle Camere, la proposta del PD ipotizza un intervento dell'organo a più largo raggio. Tale lettura sembra confermata dai poteri attribuiti al comitato. Nel primo caso si tratta dell'audizione degli organi di amministrazione degli enti sottoposti ad istruttoria, dei funzionari delle amministrazioni controllate e del magistrato delegato al controllo per conto della sezione degli enti pubblici della Corte dei Conti. La proposta del PD, invece, contempla – oltre al generico svolgimento di audizioni – la possibilità di chiedere informazioni al Governo, all'ISTAT (tramite il Governo) e alla Corte dei Conti⁵².

Nel proporre l'istituzione di una commissione dalla composizione paritetica entrambe le iniziative inseriscono nell'ambito dell'esercizio del controllo una dinamica *bipartisan*. Alla base di questa condivisibile scelta vi è la considerazione che essendo il controllo funzione che compete all'intero Parlamento, alcune aree di tale attività dovrebbero essere connotate dal comune interesse delle parti politiche al perseguimento del medesimo obiettivo, che è *in primis* un obiettivo conoscitivo. In questa ottica si prevede di raccor-

⁴⁹ V. artt. 5 della proposta Gasparri e 16 della proposta Belisario (relativamente alle sole indagini conoscitive), 9 della proposta Ceccanti, 20 e 40 della proposta Zanda, 79 (istruttoria legislativa) e 144 (indagini conoscitive) della proposta Cicchitto e art. 144 della bozza di proposta del PD alla Camera.

⁵⁰ V. art. 9 della proposta Ceccanti e 144 della bozza di proposta del PD alla Camera (riguardante le sole indagini conoscitive).

⁵¹ Si tratta del comitato di controllo sui conti pubblici (artt. 124-*bis* della proposta Cicchitto e 16 della proposta Gasparri) o sulla spesa pubblica (art. 124-*bis* della bozza di proposta del PD alla Camera). Le proposte del PDL non prevedono nulla in ordine alla presidenza, ma trattandosi di un organo a composizione paritetica la scelta del presidente presuppone un accordo tra maggioranza e opposizione, mentre la proposta del PD prevede che la presidenza ruoti ogni semestre alternando un esponente della maggioranza e uno dell'opposizione.

⁵² La bozza di proposta del PD alla Camera attribuisce al comitato il monitoraggio dei principali flussi di finanza pubblica, il controllo della spesa pubblica e la valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della stessa, nonché la verifica dei dati relativi all'andamento degli effetti finanziari delle leggi. Le iniziative del PDL, invece, prevedono l'esercizio di funzioni conoscitive sulla gestione del bilancio dello Stato e sui rendiconti delle altre amministrazioni, in particolare, in corrispondenza con la presentazione del disegno di legge di rendiconto dello Stato e del referto annuale sul rendiconto generale dello Stato della Corte dei Conti. In questa occasione il comitato è chiamato a stilare una relazione riassuntiva delle valutazioni espresse dall'organo di controllo e dedotte dal comitato sulla base di altre fonti documentali, dovendo altresì esprimere valutazioni sull'efficienza, sull'economicità e sull'efficacia degli interventi di politica economica, delle missioni e dei programmi di bilancio mediante il confronto con gli obiettivi contenuti nei vari documenti programmatici. In entrambi i casi l'esito dell'attività svolta è la produzione di relazioni che – su richiesta del comitato – possono essere discusse dall'Assemblea; nella proposta del PD alla discussione partecipa il rappresentante del Governo e il dibattito si chiude con la l'approvazione di una risoluzione.

dare l'attività delle Assemblee con organi esterni alle Camere e terzi rispetto al soggetto controllato, il cui ausilio è necessario al fine di acquisire dati e informazioni che le Camere non potrebbero autonomamente produrre e che, essendo resi da istituzioni autorevoli ed esterne allo scontro politico, si presume godano della legittimazione di tutte le forze partitiche presenti in Parlamento⁵³. Sono queste le premesse per l'affermazione di una logica diversa da (ma non sostitutiva di) quella avversariale propria degli strumenti che abbiamo esaminato finora, che tenta di affiancare alla contrapposizione maggioranza parlamentare-Governo e opposizione quella tra Parlamento (complessivamente inteso) e Governo⁵⁴.

3.3 Il controllo nelle procedure parlamentari di diversa natura

Il controllo parlamentare sul Governo è attività suscettibile di intrecciarsi alle altre funzioni di titolarità delle Camere⁵⁵. Nelle proposte esaminate, tuttavia, la riflessione sulle procedure parlamentari di diversa natura entro le quali si innesta lo scrutinio sull'esecutivo è nel complesso deficitaria. Le poche modifiche ipotizzate sono oggetto di una sintetica riflessione in ragione dell'interesse che rivestono all'interno di un complessivo ripensamento della funzione di controllo e perché investono rilevanti settori di intervento dell'azione di Governo: la politica finanziaria, la politica estera e l'attività normativa.

⁵³ Anche in questo settore riecheggia l'esperienza britannica della *Public Accounts Committee*. Creata nel 1861 alla Camera dei Comuni per svolgere un controllo *ex-post* sulla spesa pubblica che si affiancasse a quello realizzato dal Ministero del tesoro, la commissione è oggi composta da un massimo di quindici membri (presidente compreso) e il *quorum* fissato per la regolarità dei lavori e delle decisioni richiede la presenza di almeno quattro deputati. I membri della Commissione sono nominati rispettando la proporzionalità delle appartenenze politiche all'interno dell'Assemblea sulla base di una proposta che il Governo formula dopo aver consultato l'opposizione. Per convenzione il presidente – eletto dalla stessa commissione – è un membro dell'opposizione. La *Public Accounts Committee* vigila sulla corrispondenza tra l'autorizzazione di spesa del Parlamento e l'effettivo utilizzo del denaro pubblico da parte del Governo. Essa è titolare dei poteri attribuiti alle altre commissioni permanenti, molte delle sue riunioni sono pubbliche e, almeno una volta per sessione, le sue relazioni sono discusse in Assemblea. Ciò che rende la sua posizione differente da quella delle commissioni di controllo della Camera dei Comuni, e il suo operato particolarmente significativo (soprattutto agli occhi dell'esecutivo), è il legame con il *Comptroller & Auditor General*, nonché il supporto che – tramite esso – riceve dal *National Audit Office*. In merito mi sia consentito rinviare a F. ROSA, *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, in G. DI GASPARE N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del convegno tenutosi a Roma il 27 maggio 2004*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 336 e ss.

⁵⁴ La proposta Zanda si pone il problema di controllare le decisioni finanziarie del Governo e la copertura finanziaria delle proposte di legge attraverso il potenziamento del servizio bilancio del Senato. La differenza con lo strumento del comitato paritetico è però sostanziale: da una parte si ipotizza di rafforzare una struttura amministrativa interna alla Camera al fine di verificare le informazioni che (prevalentemente ma non esclusivamente) provengono dall'esecutivo; dall'altra si mira a raggiungere un risultato condiviso da parte di un organo di natura politica in ordine ad un settore del controllo sul Governo (artt. 35 e 37).

⁵⁵ Il controllo sul Governo – inteso come attività di verifica nei confronti di un soggetto politicamente responsabile che può implicare una sanzione – è trasversale alle altre funzioni parlamentari, in merito v. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra attualità e storicità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio tenutosi a Roma il 14 dicembre 1998*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 101 e ss. e – mi sia consentito – F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, in corso di pubblicazione in Giuffrè, Milano, p. I.

Il primo intervento si colloca nell'ambito della sessione di bilancio e prevede che al dibattito sul DPEF, che si tiene nelle commissioni di merito ai fini dell'espressione del parere indirizzato alla Commissione bilancio, prendano parte i Ministri di settore. Successivamente l'esame in Assemblea si apre con l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei relatori, dura almeno una giornata e si conclude con l'approvazione di una risoluzione che costituisce condizione necessaria per l'avvio dell'esame delle proposte di legge indicate nel DPEF e volte alla realizzazione degli obiettivi della manovra economica in esso esplicitati⁵⁶.

L'intento è evidentemente duplice: da un lato, garantire (ancora una volta) un adeguato confronto tra Parlamento e Governo sull'indirizzo della politica finanziaria, in commissione alla presenza dei Ministri competenti per materia e in Aula in contraddittorio con il Premier; dall'altro, assicurare che l'approvazione della risoluzione parlamentare costituisca la premessa per l'esame e l'approvazione dei disegni di legge richiamati nel DPEF, così da tutelare il potere di indirizzo delle Assemblee legislative in relazione agli obiettivi che la manovra finanziaria si propone di perseguire⁵⁷, cercando di evitare il ripetersi di quanto accaduto nell'attuale legislatura⁵⁸.

Il secondo intervento riguarda la procedura di approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali⁵⁹, che – sovente inserite negli interstizi della programmazione dei lavori – non ricevono una particolare attenzione da parte dei membri delle Camere. Tra le molteplici ragioni di questo assetto possono essere annoverati l'elevato numero di iniziative, il carattere settoriale della più parte di esse e la consolida-

⁵⁶ V. art. 118-bis della bozza di proposta del PD alla Camera.

⁵⁷ Sottolineano il legame tra approvazione del DPEF e mozione motivata di fiducia P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 122 e ss., A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 347, G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVIII, Istituto poligrafico Zecca dello Stato, Roma, 1998, p. 14. Guardano al DPEF in termini di parametro di compatibilità dei disegni di legge in cui si articola la manovra finanziaria per quanto concerne il rapporto tra obiettivi e strumenti predisposti per realizzarli G.M. SALERNO, cit., p. 12 e G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, pp. 290 ss., spec. 297.

⁵⁸ Il 18 giugno 2008, contestualmente all'adozione del DPEF per gli anni 2009-2013, il Consiglio dei Ministri ha approvato una manovra, articolata in un decreto-legge (n. 112 del 2008 convertito nella l. 133 del 6 agosto 2008) e in un disegno di legge (A.C. 1441), che ha anticipato la legge finanziaria. La conversione del decreto è stata contrassegnata dal ricorso alla posizione della questione di fiducia sia alla Camera dei deputati (18 luglio e 4 agosto), che al Senato (31 luglio).

⁵⁹ Tradizionalmente considerate espressione della funzione di controllo del Parlamento nei confronti del Governo (T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano 1952; V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli, Rimini, 1989, pp. 62 ss.), contra chi ritiene che con tali leggi il Parlamento eserciti la funzione di indirizzo politico partecipando alla formazione del trattato (C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 24 ss.; S. CASSESE, Art. 80, G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 155; A. BARBERA, *Gli accordi internazionali tra governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 448; L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella conclusione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, pp. 677 ss.). Reputano che le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali siano espressione di entrambe le funzioni (controllo e indirizzo) M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 806 e M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione dei trattati internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, p. 47.

ta opinione dell'inemendabilità di tali proposte⁶⁰. La bozza di proposta del PD alla Camera, ricalcando parzialmente la previsione di cui all'art. 80 cost., introduce la categoria dei trattati di particolare rilievo politico – secondo la valutazione del Governo o di un gruppo – cui si dovrebbero applicare tempi minimi garantiti all'esame in commissione e più ampi spazi per gli interventi in Aula⁶¹. Tale variante procedurale, che pure presenta incerti confini, interessa perché, differenziando la procedura di esame in ragione della rilevanza politica del trattato, potrebbe contribuire a razionalizzare l'impegno delle Camere, consentendo di concentrare l'attenzione delle Assemblee sui profili più significativi della politica estera del Governo⁶². Questo risultato sarebbe particolarmente rilevante in un contesto normativo ove gli obblighi internazionali costituiscono – ai sensi dell'art. 117,1 cost. – un vincolo che si impone al Legislatore statale e regionale.

Il terzo intervento attiene al controllo sull'attività normativa del Governo, attività che oscilla tra il polo del controllo e quello della co-legislazione⁶³. La bozza di proposta del PD alla Camera, facendo tesoro della prassi maturata nel corso delle ultime legislature, prevede che al Comitato per la legislazione siano inviati i progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa e di delegificazione. Qualora le commissioni di merito non si conformino alle condizioni contenute nel parere, e queste siano puntualmente formulate, le corrispondenti modifiche si intendono presentate in Assemblea come emendamenti rispetto ai quali non è ammessa la votazione per parti separate né la presentazione di emendamenti⁶⁴. Al contempo il Governo è tenuto ad indicare le ragioni per cui non si adegua ai pareri espressi dalle commissioni competenti per materia sugli schemi di atti normativi sottoposti all'esame del Parlamento⁶⁵. La *ratio* è quella di contribuire a rendere più incisiva l'attività svolta dal comitato per la legislazione⁶⁶, anche nei riguardi delle disposizioni che investono il Governo di un potere normativo (primario o secondario), e di chiamare quest'ultimo ad assumersi espressamente la responsabilità di scelte normative difformi da quelle auspiccate dalle Assemblee rappresentative.

4. Conclusioni

Tirare le fila di disposizioni eterogenee, sovente animate da intenti diversi e fra loro contraddittori, non è semplice. Il primo dato che emerge all'attenzione dell'osservatore concerne la difficile lettura complessiva dei regolamenti risultanti dalle modifiche proposte. Anche guardando ogni iniziativa come a quella definitiva – soprassedendo cioè sulla possibilità che si trovi un punto di incontro tra gli obiettivi delle diverse forze politiche – sorge il dubbio che l'impianto dei regolamenti del 1971 non sia in grado di reg-

⁶⁰ Per una ricostruzione critica di questa opinione v. F. GHERA, *Art. 80*, in R. BIFULCO A. CELOTTO M. OLIVETTI, cit., pp. 1565-1567.

⁶¹ V. artt. 23 e 39 della bozza di proposta del PD alla Camera.

⁶² Che potrebbe assumere le forme della modifica delle disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dal trattato e dell'inserimento di riserve. Sul punto v. sempre F. GHERA, cit., p. 1567.

⁶³ In questo senso v. A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, cit., p. 218 e L. GIANNITI N. LUPO, cit., p. 214.

⁶⁴ V. art. 16-bis della bozza di proposta del PD, ove si prevede che il Presidente sia nominato dal Presidente della Camera tra i membri del comitato appartenenti all'opposizione.

⁶⁵ V. art. 96-ter della bozza di proposta del PD.

⁶⁶ Che peraltro la sola proposta Zanda prevede di istituire anche al Senato (v. art. 9).

gere un'ulteriore novella, senza che sia pregiudicata la lettura sistematica delle due fonti. Ciò significa che, anche volendo procedere sulla strada della revisione, le Assemblee parlamentari dovrebbero farsi carico di coordinare “vecchio” e “nuovo”, modificando e abrogando le disposizioni oramai superate, operazione della quale non vi è quasi traccia nelle iniziative esaminate.

Nel merito non sembra che tali proposte diano una risposta significativa all'esigenza – esplicitata nella premessa – di spostare l'attenzione delle Assemblee rappresentative dalla legislazione al controllo sull'esecutivo, in ragione dei riflessi che il rafforzamento del *continuum* maggioranza parlamentare-Governo ha indotto nell'ambito della decisione parlamentare.

Certo non può dirsi che il tema del controllo sia ignorato nelle proposte di modifica dei regolamenti, ma le iniziative intervengono essenzialmente su percorsi già battuti dell'attività camerale, mentre rimane deficitario il tentativo di innovare l'esercizio di tale funzione così da renderla un fattore di bilanciamento del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo.

Le proposte esaminate valorizzano il versante dell'attività di critica dell'azione di Governo, che prende forma nel confronto/scontro tra indirizzi politici alternativi, aprendo peraltro un problema non marginale in ordine all'individuazione e all'organizzazione dello schieramento oppositorio. Entro questo contesto si registra l'indubbio sforzo di incrementare e sistematizzare le occasioni di dibattito, nonché il tentativo di superare alcuni dei limiti emersi nel corso delle legislature maggioritarie relativamente all'utilizzo di taluni strumenti (interrogazioni e commissioni di inchiesta) e alla presenza del Governo in Parlamento.

Al contempo, però, rimane quasi del tutto scoperto il versante del controllo che si innesta in procedure parlamentari di diversa natura e quello che dovrebbe essere animato da una comunanza di intenti tra le forze politiche presenti in Parlamento. Per quanto concerne il primo, si registra un isolato ed esile intervento nella bozza di proposta del PD alla Camera, che riguarda settori dell'azione governativa (l'attività normativa, la politica estera e la politica finanziaria) suscettibili di incidere sull'assetto dei rapporti tra potere esecutivo e legislativo. Relativamente al secondo, un'interessante, ma non sufficientemente sviluppata, linea di riflessione è offerta dalla previsione dei comitati sul controllo della spesa pubblica. Questi ultimi, attraverso la loro composizione, chiamano in causa una diversa logica (*bipartisan*) nell'esercizio del controllo sull'esecutivo, alla base della quale sta la convinzione che il Parlamento complessivamente inteso, titolare della funzione di controllo, abbia interesse a conoscere gli esiti dell'azione governativa, e che a tal fine le Assemblee possano avvalersi di organi esterni al Parlamento (ausiliari o meno) ovvero rafforzare i settori delle amministrazioni camerali che si occupano di vagliare le informazioni e i dati provenienti dall'esecutivo, così da favorire un confronto “ad armi pari” con il Governo.

L'ipotesi configurata schiude le porte su una prospettiva dei rapporti tra Parlamento e Governo entro la quale l'esecutivo è tenuto a confrontarsi con l'opposizione, ma anche con la maggioranza parlamentare di cui deve mantenere il consenso e il sostegno, perché se il rafforzamento del *continuum* rende sempre più improbabile l'approvazione di una mozione di censura, ciò non significa che i parlamentari di maggioranza non abbiano interesse a verificare l'operato dell'esecutivo cui hanno accordato la fiducia, né che non possano utilizzare altri strumenti per manifestare il proprio dissenso rispetto ad esso. A ben vedere il rafforzamento del *continuum*, non comporta né la neutralizzazione,

né l'identificazione con il Governo della maggioranza parlamentare, che rimane un soggetto separato e distinto dall'esecutivo, con cui quest'ultimo, piaccia o meno, è tenuto a misurarsi e ad accordarsi.

Nel Regno Unito, patria dell'opposizione ufficiale e dello *shadow cabinet*, non solo il partito di maggioranza con i suoi *back-benchers* costituisce uno dei principali contrappesi al Premier e al Governo⁶⁷, ma all'interno del Parlamento il controllo sull'esecutivo si articola in una pluralità di forme e di logiche: accanto al *question time* e agli *opposition days* trovano spazio le commissioni di controllo (*departmental select committees*) e il *public accounts committee*, che sono animati dall'intento di raggiungere conclusioni (possibilmente) condivise sull'azione dei e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Di questa pluralità nelle proposte esaminate c'è una labile traccia: la più parte delle previsioni è orientata a riconoscere alle minoranze il diritto di esprimersi e votare contro il Governo e la sua maggioranza, ma questo passaggio, pur necessario ed indispensabile, non è sufficiente per dirsi efficacemente esercitato il controllo sull'esecutivo, che dovrebbe porsi anche altri obiettivi (la verifica dell'attuazione delle leggi, il monitoraggio degli andamenti della spesa, la ricognizione degli effetti delle politiche pubbliche che connotano l'azione di governo) e, di conseguenza, armarsi di altri strumenti. In altre parole, in materia di controllo sull'esecutivo le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari dovrebbero iniziare laddove nei fatti si arrestano, nella consapevolezza che è su questo versante dell'azione parlamentare che si "gioca" la ricerca di un'identità alternativa a quella, ormai in declino, del Parlamento legislatore, nonché la costruzione di un più equilibrato rapporto con il potere esecutivo.

Quest'ultimo, diversamente da quanto premettono le proposte del PDL che hanno avviato il dibattito sulla riforma dei regolamenti, non è a nostro avviso un soggetto debole dell'attività parlamentare⁶⁸, e ciò sia in ragione dei risultati raggiunti dalle novelle regolamentari della XIII legislatura sul fronte del Parlamento "decidente"⁶⁹, sia in forza della possibilità per l'esecutivo di ricorrere alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia, che, come è noto, condizionano pesantemente le procedure e i tempi della deliberazione camerale.

Viceversa, ad indebolire l'esecutivo in Parlamento sembra essere l'eterogeneità politica delle coalizioni di governo, ragione per cui gli accordi raggiunti nell'ambito del processo decisionale interno al Governo – in quanto espressione di equilibri delicati e precari –

⁶⁷ V. per tutti M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2007, III ed., pp. 108-109, che annovera tra i contrappesi del Premier la Corona, il partito di maggioranza e l'opposizione e G. CARVALE, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano 1997, pp. 126 e ss. Interessanti in proposito sono gli studi sulla relazione esistente tra condotta di voto dei parlamentari, in particolare di maggioranza, e indirizzo politico dell'esecutivo, su cui di recente cfr. P. COWLEY, *Revolts and Rebellions: Parliamentary Voting under Blair*, Politico's, London, 2002 e *Rebels. How Blair Mislead his Majority*, Politico's, London, 2005, nonché i saggi e i dati reperibili sul sito www.revolts.co.uk. Si ricorda, infine, che un'intera sezione del volume *Parliament. Functions, Practice and Procedure* di J.A.G. GRIFFITH e M. RYLE (curato da R. BLACKBURN e A. KENNON, Sweet and Maxwell, London, 2003) è dedicata al c.d. *intra-party dissent* (pp. 174-192).

⁶⁸ In questo senso anche V. LIPPOLIS G. PITRUZZELLA, cit., pp. 47 ss. e R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in www.forumcostituzionale.it, 25 novembre 2008

⁶⁹ V. G. RIZZONI, cit., pp. 205-207, G. LASORELLA, cit., pp. 82-91, M.P.C. ATRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. DICKMANN e S. STAIANO (a cura di), cit., pp. 254-260.

finiscono per non tollerare il confronto parlamentare e, di conseguenza, necessitano degli strumenti cui si è fatto riferimento perché ne sia assicurata l'approvazione senza modifiche o integrazioni.

Questa conclusione trova paradossalmente conferma nell'attuale legislatura, visto che l'ampia maggioranza parlamentare di cui gode l'esecutivo – che consentirebbe un'agevole “gestione” del procedimento legislativo⁷⁰ – non ha limitato il ricorso all'art. 77 cost. e alla questione di fiducia, e che il partito di maggioranza relativa (si noti non la coalizione di maggioranza) si è fatto promotore di una novella regolamentare orientata a garantire al Governo gli strumenti indispensabili per attuare il proprio indirizzo politico.

Se questo è vero, meglio abbandonare la retorica dell'efficienza parlamentare con cui si mascherano i problemi propri del rapporto tra esecutivo e maggioranza parlamentare e lasciare alle novelle dei regolamenti il ben più arduo e necessario compito di contribuire a disegnare un diverso equilibrio tra i due poteri.

⁷⁰ Emblematico in proposito è l'iter di approvazione del c.d. lodo Alfano, sul punto v. N. Lupo, *Qualche indicazione sulla riforma dei regolamenti parlamentari*, intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, tenutosi a Roma il 14 luglio 2008, disponibile in *Astrid Rassegna* n. 75 del 14 luglio 2008.