

Enrico Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Collana Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova, Milano, Giuffrè, 2010, pp. XII-320.

Il volume ha come oggetto lo studio dell'attività delle Commissioni parlamentari nell'ambito dei procedimenti di formazione delle fonti del diritto tradizionalmente qualificata come funzione consultiva.

Tuttavia, come si argomenta in *Premessa*, piuttosto che intorno alla ricostruzione di un'ineffabile funzione consultiva (con riferimento alla quale la dottrina pubblicistica ha ormai dimostrato la difficoltà di operare una *reductio ad unum*), la prospettiva attraverso la quale lo studio è condotto è quella dell'atto "parere" espresso dalle Commissioni parlamentari. In particolare, la ricerca è svolta assumendo come oggetto *due* differenti fattispecie di parere delle Commissioni parlamentari, accogliendo quindi i risultati raggiunti dalla più recente dottrina parlamentaristica: da un lato, i pareri interni (aventi ad oggetto progetti di legge); dall'altro, i pareri esterni (aventi ad oggetto schemi di atti normativi del Governo). La cornice teorica all'interno della quale lo studio di tali atti è inquadrato, va infine sottolineato, è quella del procedimento (normativo): ciò in ossequio alle indicazioni desunte dagli studi più risalenti del procedimento (amministrativo) secondo le quali è solo in una prospettiva procedimentale che può cogliersi il rilievo giuridico di un atto come il parere, per la mancanza in esso di un'autonomia funzionale in vista dell'atto finale.

La ricerca si apre dando quindi conto di un elemento desunto dall'osservazione del dato positivo dal quale emerge che *alcuni* pareri sono resi dalle Commissioni parlamentari in relazione a parametri normativi (ci si riferisce ai pareri della Commissione affari costituzionali, della Commissione bilancio, della Commissione politiche dell'Unione europea, del Comitato per la legislazione e delle Commissioni chiamate a rendere parere sugli schemi di atti del Governo). Parametri che, per la maggior parte, sembrano coincidere con le varie manifestazioni dell'ampia categoria dei limiti della legge (rispettivamente: la Costituzione; l'art. 81 Cost.; i vincoli derivanti dalla normativa comunitaria; la qualità della legislazione; gli specifici limiti degli atti del Governo aventi forza di legge ex art. 76 e 77 Cost.).

Una volta dato conto di tali profili, la ricerca si sviluppa attraverso tre parti.

La *Parte I* è dedicata a delineare le coordinate generali di inquadramento dell'intero studio, con la trattazione (dal punto di vista dogmatico e giurisprudenziale) di due tematiche cruciali nel diritto costituzionale: la questione dei limiti della legge, da un lato (Capitolo 1); la ricostruzione della nozione di procedimento normativo, dall'altro (Capitolo 2). In particolare con riferimento a quest'ultimo profilo, le prospettive che si accolgono ai fini del prosieguo della ricerca sono quella del procedimento in senso formale e quella del procedimento in senso sostanziale. La seconda prospettiva «accanto» alla prima appare indispensabile perché altrimenti, come si è autorevolmente sottolineato, «tutto ciò che non si ritrova nell'atto, ma che è appartenuto in qualche modo al procedimento [andrebbe] perduto».

La *Parte II* è dedicata ai pareri parlamentari in prospettiva statica, senza cioè tener provvisoriamente conto della giurisprudenza costituzionale e delle implicazioni del complessivo atteggiarsi del sistema delle fonti e della forma di governo. In tale Parte si passano in rassegna le varie tesi che si contrappongono in dottrina circa la funzione dei pareri delle Commissioni parlamentari (Capitolo 3) e si compie una ricostruzione dei sub-procedimenti per l'espressione dei pareri nonché degli effetti che da questi discendono, sia con riferimento ai pareri interni (Capitolo 4) che con riguardo ai pareri esterni (Capitolo 5).

Nel trattare le funzioni dei pareri delle Commissioni parlamentari, ci si concentra in particolare sul dato positivo esposto in *Premessa*. Dopo essersi soffermati sulla complessa (e non pacifica) questione della distinzione tra controlli di legittimità e controlli

di merito ed aver dato conto delle peculiarità del *modus operandi* di alcune Commissioni in sede di espressione del parere (che sembra andare per certi versi oltre la tradizionale contrapposizione tra maggioranza e opposizione), si giunge quindi alla conclusione di configurare l'attività resa dalle Commissioni parlamentari in relazione a parametri normativi in termini di controllo che, se pur reso da un organo *politico*, appare come *tendenzialmente vincolato*.

La *Parte III* ha infine ad oggetto i pareri parlamentari in prospettiva dinamica, nella dimensione cioè del sindacato di legittimità costituzionale (Capitolo 6) e della forma di governo (Capitolo 7). Quanto al sindacato di legittimità costituzionale, i risultati ai quali si approda nella ricerca che appaiono più interessanti sono quelli relativi alla rilevanza giuridica che i pareri parlamentari sembrano poter assumere (e che in concreto, come si dimostra, assumono) nella prospettiva del procedimento in senso sostanziale: fungendo i pareri interni da *argumentum ad adiuvandum* dell'illegittimità costituzionale delle leggi nelle sentenze della Corte costituzionale e nei rinvii del Presidente della Repubblica; fungendo dal canto loro i pareri esterni da ausilio per la ricostruzione dell'intenzione del legislatore delegante ai fini del sindacato sull'eccesso di delega (Capitolo 6, par. 2). Quanto alla dimensione della forma di governo, si giunge a dover constatare come, da un lato, le potenzialità dei pareri interni appaiono nei fatti ridotte; dall'altro, a fronte del concreto atteggiarsi del sistema delle fonti (con la genericità dei principi e criteri direttivi nelle leggi di delega e la mancata o insufficiente determinazione delle norme generali regolatrici della materia nelle leggi di delegificazione), come la funzione di controllo che dovrebbe essere svolta dai pareri esterni veda nei fatti il prevalere in essi di una funzione di colegislazione, con ricadute difficilmente riportabili a coerenza con il piano del sistema delle fonti e della stessa forma di governo (Capitolo 7, par. 2).

Enrico Albanesi è Dottore di ricerca in *Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi* presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova