

Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo *à la carte**

MASSIMILIANO MALVICINI**

Sommario

1. Premessa. – 2. L'attività di controllo del Parlamento: notazioni essenziali. – 3. Attività di controllo e riforme costituzionali. – 4. Contrappunti conclusivi.

Data della pubblicazione sul sito: 18 settembre 2020

Suggerimento di citazione

M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo à la carte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il contributo è stato pubblicato, previa valutazione, a seguito di una selezione promossa in occasione del seminario telematico *I numeri nelle funzioni del Parlamento. Riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere* (25-26 giugno 2020).

** Docente a contratto di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" e nell'Università degli Studi di Torino. massimiliano.malvicini@unito.it.

1. Premessa

Con la pubblicazione in G.U. n. 240/2019 del testo di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, la storia delle riforme istituzionali del nostro Paese si arricchisce di un altro tassello¹.

Espressione dell'orientamento riformistico volto a realizzare interventi limitati, puntuali e omogenei², il progetto si qualifica per numerosi problemi di carattere giuridico-costituzionale che meritano particolare attenzione, a partire dall'assenza di una visione strategica relativa al nostro sistema parlamentare; ne derivano notevoli problematiche, con riferimento sia alla legislazione elettorale sia all'organizzazione e alla funzionalità delle due Camere³. Tra l'altro, l'assenza, perfino in quest'occasione, di un dibattito sulla funzione e sulla funzionalità del Parlamento è particolarmente evidente anche per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di controllo.

Presupponendo un ragionamento sull'attualità e sulla riforma dei regolamenti parlamentari, vere e proprie fonti chiave del nostro sistema istituzionale⁴, il saggio si occuperà del rapporto fra attività di controllo e riduzione del numero dei parlamentari.

Il tema è decisivo: in primo luogo, la differente articolazione organizzativa delle Camere si lega, inevitabilmente, al grado di istituzionalizzazione delle figure di riesame; nel contempo, la stessa discussione sul ruolo del Parlamento non può che basarsi su una nozione di controllo coerente con i presupposti logico-normativi accolti dal nostro ordinamento.

2. L'attività di controllo del Parlamento: notazioni essenziali

Per chiarire il rapporto fra gli effetti della riforma costituzionale e l'attività di controllo delle due Camere occorre anzitutto precisare il significato di quest'ultima. In questa sede, seguendo le indicazioni di un'autorevole dottrina, il controllo parlamentare va inteso come "riesame critico delle attività di competenza

¹ Sull'argomento vedi C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 431 ss. Per la ricostruzione delle vicende che hanno portato alla riforma v. F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi*, in *Quaderni costituzionali*, Early access, 2020.

² Usando la terminologia adoperata nelle sue linee programmatiche dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Riccardo Fraccaro alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato nell'audizione del 12 luglio 2018, su cui

³ G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018.

⁴ N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, Premessa a E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Pisa University Press, 2007.

del governo, svolto alla stregua dell'indirizzo politico allo scopo di assicurarne l'attuazione"⁵.

La nozione assunta come riferimento permette di considerare l'attività di controllo come qualcosa di diverso da un mero esercizio di 'influenza' o 'ingerenza'⁶ politica delle Camere nei confronti del Governo; nel contempo, si tratta di una nozione connotata da alcuni elementi specifici.

In estrema sintesi, l'attività di controllo parlamentare possiede un carattere relazionale che presuppone un 'dualismo' tra soggetto controllante (le Camere) e soggetto controllato (il Governo). Esso richiama, in primo luogo, oltre che una distinzione soggettiva, una sostanziale alterità del controllo rispetto all'attività che viene controllata, ossia una divergenza degli scopi e degli interessi perseguiti dal soggetto controllante rispetto al soggetto controllato⁷.

In questa prospettiva, il controllo si caratterizza anche per la sua 'strumentalità' rispetto all'attività controllata, senza la quale esso non potrebbe aver luogo (si tratta, così, di accessorietà da intendersi, anzitutto, in termini logici)⁸.

In secondo luogo, il controllo parlamentare, proprio perché si realizza nell'ambito dei rapporti di diritto costituzionale – caratterizzati dai principi di autonomia, libertà e parità delle funzioni attribuite ai vari organi – si traduce non in una subordinazione o dipendenza dell'organo controllato nei confronti di quello controllante, quanto in una relazione di dipendenza logico-funzionale tra i soggetti coinvolti⁹.

Terzo, il controllo ha un fine specifico: verificare la rispondenza dell'attività controllata a un parametro normativo (inteso in senso ampio, non necessariamente in termini giuridici)¹⁰ che coincide, in effetti, con la piattaforma programmatica sulla base della quale il Governo ottiene la fiducia e concretizza la propria attività di indirizzo politico.

⁵ Secondo la nozione originariamente elaborata da E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 117 e fatta propria da C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 36; p. 258.

⁶ Sul punto cfr. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, p. 104. Sul tema sono essenziali le ricostruzioni di P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*. Napoli, Jovene, 2017 e di E. GRIGLIO, *La funzione legislativa [rectius, La funzione di controllo] (e il rapporto maggioranza-opposizione)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo – numero speciale* a cura di N. LUPO, n. 1/2019, p. 40 ss.

⁷ E. CHELI, *Atto politico*, cit., p. 117.

⁸ Di "connessione dipendente" parla S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 7.

⁹ *Ivi*, pp. 13-14.

¹⁰ Secondo l'insegnamento di G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 244.

Quarto, l'attività di riesame si differenzia anzitutto dall'attività di indirizzo politico¹¹ in quanto, se si accoglie la tesi per la quale sia il Parlamento che il Governo sono titolari di poteri di indirizzo, portando quindi all'individuazione di un'area di competenze a cui entrambi sono chiamati a collaborare¹², è da escludersi – data la premessa per la quale il controllo non possa ridursi in mero “autocontrollo” parlamentare – che in questo (stesso) ambito il primo possa esercitare anche un'attività di controllo sul secondo. In tale prospettiva, come rilevato da Carlo Chimenti, l'unica via logicamente praticabile resta quella di postulare l'estraneità dell'attività di controllo dalle competenze in comune fra Parlamento e Governo, identificando nel contempo il suo ambito applicativo, presupponendo l'esistenza di competenze riservate al secondo¹³.

Quinto: esistono, di conseguenza, degli ambiti di competenza del Governo che, a causa di elementi strutturali relativi alla nostra forma di governo o per l'esistenza di convenzioni costituzionali, possono costituire l'oggetto dell'attività di controllo delle Camere. In tale modo, possono essere oggetto di controllo parlamentare, per esempio, l'attività di alta amministrazione oltre che la sottoposizione alle Camere degli schemi di decreto legislativo.

Un altro elemento che caratterizza l'attività di controllo è la presenza di un parametro di giudizio¹⁴. Come è stato giustamente rilevato, il controllo parlamentare si qualifica come controllo ‘politico’ proprio perché esso si svolge “alla stregua di criteri politici”¹⁵. Nel contempo, esso non può qualificarsi come “parametro libero” intendendo, con questa espressione, la possibilità che il soggetto controllante ne disponga a piacimento in qualunque tempo e modo; infatti, al fine di esser messo in condizione di operare *ab origine*, in armonia con i valori presi a riferimento dal controllante, il soggetto controllato deve aver contezza dei criteri alla stregua dei quali è verificata la sua attività.

Alla luce di ciò, il principale riferimento di carattere orientativo che sostiene l'attività del Governo è il suo programma, che si configura come la prima matrice parametrica sulla base della quale esercitare il controllo. Ora, dato che l'azione di governo può mutare nel corso del tempo, è del tutto ammissibile (oltre che

¹¹ Cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 123; S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 90-91; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 47 ss.

¹² S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, cit., p. 103; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 50. Sul punto v. la sintesi operata da A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 63-68.

¹³ Cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., pp. 54-55.

¹⁴ G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., p. 244. Sul dibattito in materia v. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., p. 105 ss.

¹⁵ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 230.

inevitabile) che si possa verificare l'integrazione della piattaforma programmatica della maggioranza tramite atti formali (per es. le dichiarazioni rese dai membri della compagine governativa in Parlamento; l'approvazione di atti legati all'indirizzo politico-finanziario) o informali, producendo, di conseguenza, un'alterazione delle condizioni di contorno che orientano anche l'attività di controllo delle Camere. In questa prospettiva, più ampie sono le maglie programmatiche dell'indirizzo, maggiori sforzi dovranno essere fatti in ambito parlamentare al fine di verificare la rispondenza dell'attività di governo agli intendimenti illustrati ai due rami del Parlamento.

Inteso in questi termini, il controllo delle Camere si concretizza tramite alcune figure 'tipiche', a seconda che il Governo sia tenuto *ex lege* a sottoporre la propria attività alle Camere (eventualmente, ai loro organi od organi ausiliari) in maniera continuativa (controllo istituzionale), oppure possa essere chiamato, di volta in volta, a rendere conto dinanzi al Parlamento della propria attività (controllo occasionale).

A questa dicotomia deve poi sommarsi quella tra le figure di controllo, le quali prevedono che le Camere, una volta acquisita l'attività governativa, siano tenute a procedere al riesame o meno (figure di controllo necessario; figure di controllo eventuale)¹⁶.

3. Attività di controllo e riforme costituzionali

Dopo aver chiarito la nozione di controllo parlamentare alla quale si fa riferimento in questa sede, siamo in grado di affrontare il tema delle riforme istituzionali. Sul punto, occorre svolgere due ragionamenti. Il primo attiene al disegno complessivo della riforma costituzionale in commento; il secondo riguarda, invece, il rapporto fra il disegno di revisione costituzionale e i suoi effetti sul contesto parlamentare.

Partiamo dal primo. Sul punto, ancora una volta, sembra che sia stata elusa (nella migliore delle ipotesi) una serie di interrogativi che una seria classe politica avrebbe dovuto porsi prima di proporre una qualunque revisione costituzionale concernente il Parlamento, la cui importanza è stata sottolineata a chiare lettere da Giovanni Sartori: "Se i parlamenti dovessero soltanto trasmettere una volontà, non ci sarebbe altro da aggiungere. Ma le devono invece dare forma: e la forma «trasforma». Inoltre, i parlamenti non devono soltanto rappresentare: devono

¹⁶ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, cit., p. 273 ss.: "[il Governo], alternativamente, può trovarsi in una delle seguenti situazioni: obbligato in via continuativa, e di solito a scadenze predeterminate, a sottoporre la propria attività alle Camere, a loro organi oppure a loro ausiliari (come la Corte dei conti), tenuti dal canto proprio a riferire, poi al Parlamento; obbligato da richieste delle Camere, a loro volta mosse da apprezzamenti o da circostanze occasionali; non obbligato affatto, ma persuaso da considerazioni di vario ordine a sottoporre spontaneamente od a richiesta" (p. 273).

anche «fare». Ne segue che un parlamento può avere tutte le carte in regola *sub specie repraesentationis*, e funzionare malissimo; o viceversa non soddisfare le esigenze proiettive della rappresentanza e nondimeno servire benissimo i rappresentati. E dunque non basta sapere *chi* entra e *come* si entra in parlamento: occorre altresì vedere che cosa viene fatto e, correlativamente, che cosa non viene fatto, da chi c'è¹⁷.

Questo, dunque, il presupposto per qualunque intento analitico, oltre che riformatore, verso il sistema parlamentare e sulla base del quale lo stesso Sartori afferma la necessità di una ripresa della riflessione *ab ovo* del ragionamento sulla funzione e sulla funzionalità del parlamento; un orientamento la cui necessità è stata sottolineata anche da Andrea Manzella attraverso il seguente interrogativo: “Già, un parlamento per fare che?”¹⁸.

Il silenzio assordante che, anche in questa fase politico-istituzionale, certifica l'assenza di una risposta in merito esprime in modo inequivocabile, nel migliore dei casi, l'incapacità di impostare, sin da subito, in sede istituzionale, la discussione e il confronto sulle diverse tappe del disegno riformatore. In questa prospettiva, se si analizza il dibattito parlamentare è evidente come esso rechi solo alcune tracce di quello che avrebbe dovuto essere, sin da subito, il tema cardine della riforma: il futuro della rappresentanza parlamentare¹⁹ riflettendo, innanzitutto, sulle modalità con cui “misurare l'efficacia di un ristretto numero di deputati e senatori affinché questi siano in grado di esercitare quelle funzioni che in un ordinamento costituzionale sono essenziali per sostenere una rappresentanza pluralista e democratica, per realizzare un'attività legislativa rapida e di saggio discernimento, per dare fiducia e stabilità all'azione di governo” e, di conseguenza, con cui garantirne l'esercizio²⁰.

In sostanza, proprio come era successo, da ultimo, in corrispondenza della proposta di legge costituzionale concernente la modifica dell'art. 71 Cost. (A.C. 1173-A; trasmesso al Senato il 22 febbraio 2019 come A.S. 1089), anche questa riforma rischia di sottovalutare il complesso intreccio di poteri, attribuzioni e

¹⁷ G. SARTORI, *La funzione*, in S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, p. 347.

¹⁸ A. MANZELLA, *Premessa*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007.

¹⁹ Sui cui v. M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020 e gli interventi raccolti in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

²⁰ A. TORRE, *Meno siamo, meglio stiamo? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, Early access, 2020, p. 12.

funzioni che costituisce la trama del nostro ordinamento in mancanza di una visione ‘strategica’ degli interventi proposti²¹.

Ora, questo modo di procedere ha già di recente mostrato i suoi limiti. A titolo esemplificativo, si ricordi che l’assenza di un ragionamento complessivo su funzioni e funzionalità del Parlamento, oltre che sulla nozione di controllo parlamentare, ha caratterizzato la proposta, datata 21 dicembre 2017 e riproposta nell’ambito della XVIII legislatura²², di istituire presso la Camera un Comitato per il controllo parlamentare²³.

Promossa al fine di identificare “nuove modalità per rafforzare gli strumenti e le procedure” di verifica parlamentare, la proposta prevedeva l’istituzione di “un organismo politico che dia impulso all’attività di controllo”, da istituirsi in “necessario raccordo con il sistema delle Commissioni permanenti”, al fine di impostare “un corretto rapporto con le responsabilità ed i poteri del Governo”.

L’attività del Comitato si sarebbe svolta sulla base di un programma annuale, all’interno del quale sarebbero stati individuati “i provvedimenti normativi, le relative disposizioni, gli adempimenti in esse previste e le eventuali ulteriori questioni di merito connesse”, che sarebbero stati oggetto di verifica.

Inoltre, il Comitato avrebbe avuto il compito di monitorare il tasso di reattività dell’esecutivo agli atti parlamentari di sindacato e indirizzo, verificando altresì “la regolarità, la completezza e la tempestività degli adempimenti del Governo concernenti la trasmissione di relazioni al Parlamento e le nomine governative negli enti pubblici previste da disposizioni di legge” (art. 16-ter, c. 9).

Il Comitato di controllo è stato individuato come lo strumento per garantire una maggiore autorevolezza della Camera dei deputati nel rapporto con il Governo, tuttavia la sua collocazione nel sistema parlamentare non sarebbe stata univoca.

In questa prospettiva, i limiti di quell’approccio riformistico emergono con evidenza se si pensa all’indeterminatezza circa gli elementi essenziali che, come

²¹ Su cui si vedano G. BARCELLONA, *Vox populi: potere referendario e mediazione parlamentare nel progetto di riforma dell’art. 71 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 12/2019; C. SALOI, *Il rafforzamento del potere di iniziativa legislativa popolare nel progetto revisione costituzionale A.C. n. 1173-a*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; V. DE SANTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell’art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2018; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un’analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, n. 6/2019.

²² XVIII legislatura, *Proposta di modificazione del regolamento* (Doc. II, n. 11). Sul punto si veda il commento *Una (nuova) proposta per il rinnovamento dei soggetti e delle sedi del controllo parlamentare, alla Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019 (rubrica a cura di N. LUPO, con la collaborazione di C. FASONE, L. GORI e G. PICCIRILLI).

²³ XVII legislatura, *Proposta di modificazione del regolamento* (Doc. II, n. 23).

abbiamo visto, caratterizzano l'attività di controllo e che, di conseguenza, avrebbero dovuto essere la matrice originaria dell'organo: così, l'incertezza circa l'oggetto e i parametri ai quali avrebbe dovuto fare riferimento l'attività del Comitato non avrebbero escluso che, in definitiva, esso si limitasse a svolgere un'attività di raccolta delle informazioni sull'utilizzo di alcuni istituti di diritto parlamentare traducendosi, in definitiva, in attività conoscitivo-informativa o, ancora, in un'attività di mera promozione istituzionale dell'assemblea di Palazzo Montecitorio.

La sottovalutazione di questo aspetto è un elemento che accomuna l'esperienza italiana a quella francese tanto che, nonostante le recenti esperienze di tentativi riformistici più "avveduti", l'attività di controllo non viene menzionata dalla relazione di accompagnamento del *Projet de loi organique pour un renouveau de la vie démocratique*, n° 2204 del 2019 che prevede, tra l'altro, la riduzione del numero di parlamentari²⁴. Più articolato è invece il dibattito in Regno Unito ove, accanto alle critiche concernenti la difficoltà per un numero minore di MPs di sostenere l'attività di controllo del Parlamento sul Governo²⁵, in sede di discussione del *Parliamentary Constituencies Bill 2019-21* l'attività di *scrutiny* è stata richiamata indirettamente con riferimento al processo di ridefinizione dei collegi. In particolare, dinanzi alla proposta del Governo di garantire una maggiore neutralità delle Boundary Commissions, eliminando il passaggio dell'approvazione parlamentare, numerosi membri della Camera hanno sottolineato la riduzione degli spazi per un controllo del Parlamento (e, così, dei cittadini) sul processo decisionale in materia elettorale, a testimonianza della politicità (e dell'essenzialità) della materia *de quo*²⁶.

Ora, in termini senz'altro preliminari, con riferimento al rapporto fra il progetto di revisione costituzionale e l'attività di controllo delle Camere, si potrebbe affermare che, analogamente a quanto previsto per le attività che vengono generalmente ricondotte alla funzione di 'garanzia' delle Camere (per es. elezione del presidente della Repubblica, elezione dei giudici costituzionali e dei membri

²⁴ Cfr. www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/renouveau_vie_democratique-organique.

Sul retroterra di queste proposte, prima del *Grand débat national*, si veda la ricostruzione del dibattito del biennio 2017-2018 svolta da R. CASELLA, *Il progetto di riforme istituzionali del presidente Macron e il ridimensionamento del ruolo del Parlamento francese*, in *Nomos*, n. 3/2018.

²⁵ Si veda, per esempio, ELECTORAL REFORM SOCIETY, *Why cutting the number of MPs could cut democratic scrutiny too*, 23 settembre 2016, disponibile all'indirizzo www.electoral-reform.org.uk/why-cutting-the-number-of-mps-could-cut-democratic-scrutiny-too/

²⁶ Di recente, cfr. hansard.parliament.uk/commons/2020-06-02/debates/4AA173C4-2BE8-4E8F-8570-12A4C91680E9/ParliamentaryConstituenciesBill.

del CSM), la riduzione del numero dei parlamentari non dovrebbe avere effetti diretti sull'esercizio dell'attività di controllo²⁷.

A differenza dei procedimenti di garanzia, questo esito non sarebbe dovuto ai vincoli di carattere istituzionale descritti nelle disposizioni della nostra Carta fondamentale, che prevedono *quorum* applicabili anche a consessi più ridotti rispetto agli attuali, quanto alla circostanza che le figure di controllo a disposizione dei parlamentari rimarrebbero tali perfino a seguito della riforma. Per esempio, è evidente che l'esame del Rendiconto generale ex art. 81 Cost. e la sottoposizione degli schemi di decreto legislativo alle Commissioni sono istituti il cui utilizzo – e la cui efficacia – dipendono, come testimonia la prassi, dall'attitudine dei parlamentari a verificare l'attività portata avanti dal Governo; in generale, dunque, la cultura politico-istituzionale della classe parlamentare incide fortemente su questo aspetto.

Ciò nondimeno, a questa prima osservazione deve aggiungersi anche il rilievo per il quale la riforma potrebbe avere un effetto indiretto sull'esercizio dell'attività di controllo a causa delle sue conseguenze sull'organizzazione complessiva delle Camere. Infatti, come è stato rilevato, la riforma avrebbe effetti sulla disciplina delle commissioni permanenti e speciali di ciascun ramo del Parlamento, potendo generare, da tale punto di vista, la necessità di reimpostare l'attuale assetto a partire dalle Commissioni permanenti²⁸.

A sua volta, questa eventualità potrebbe determinare un'alterazione degli spazi riservati all'attività di controllo delle due Camere, dato che non è da escludersi anche una revisione dell'attuale assetto delle Commissioni speciali e bicamerali, alcune delle quali rappresentano la sede in cui si realizzano determinate figure di controllo più istituzionalizzate.

Del resto, il controllo delle Camere si realizza spesso mediante organi permanenti con compiti di verifica dell'attività governativa rispetto ai quali il Governo è tenuto a sottoporre la propria attività a questo organo. Un esempio

²⁷ Cfr. E. VIVALDI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 2020, pp. 87-100, spec. p. 99. Con riferimento ai regolamenti parlamentari si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, Early access, 2020, spec. p. 2 ss.

²⁸ L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 137: "In termini assoluti, infatti, deve essere considerato che – tenendo invariato il numero delle Commissioni – diventa assai difficile, specialmente al Senato, assicurare la proporzionalità fra i diversi gruppi parlamentari, il rapporto fra maggioranza ed opposizione, il divieto contestuale di appartenenza a più Commissioni e la necessaria sostituzione dei membri chiamati a far parte del Governo".

felice di questi organi è rappresentato dal Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR; l. 124 del 2007).

Oggetto di una razionalizzazione a livello organizzativo e funzionale più di un decennio fa, il settore di servizi e informazioni per la sicurezza della Repubblica è oggi uno tra quelli in cui l'attività di controllo del Parlamento si esercita con più coerenza²⁹; per quanto riguarda l'ambito parlamentare, la l. 124/2007 ha previsto l'istituzione del COPASIR, organo composto da cinque deputati e cinque senatori, nominati dai presidenti delle Camere in proporzione ai gruppi parlamentari, , rispettando altresì la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (e la cui composizione, pertanto, potrebbe essere suscettibile di modifiche a seguito di esito positivo del referendum).

Per quanto riguarda i profili funzionali, la l. 124/2007 (e successive modificazioni)³⁰ ha attribuito al COPASIR peculiari competenze in ordine alla verifica del funzionamento del sistema di intelligence. Tra queste ricordiamo il compito di verificare "in modo sistematico e continuativo" che l'attività del sistema di informazione rispetti la Costituzione e le leggi della Repubblica, e che le attività di informazione svolte da organismi pubblici non appartenenti al sistema di informazione per la sicurezza siano conformi ai principi dell'ordinamento costituzionale repubblicano.

A tal fine, e con specifico riferimento all'attività di controllo, a esso è garantito un ampio potere di audizione, il quale va letto di concerto con gli obblighi di comunicazione del presidente del Consiglio, che prevedono la trasmissione al Comitato, almeno ogni sei mesi, di una relazione sull'attività dei Servizi, nonché di un elenco dei pericoli per la sicurezza e l'andamento della gestione finanziaria dei Servizi.

In termini generali, la riforma del 2007 e una prassi parlamentare particolarmente "feconda" hanno portato un consolidamento degli spazi di controllo delle due Camere nei confronti della politica di informazione e sicurezza promossa del Governo. In questo senso, mediante l'attività del COPASIR, le Camere sono in grado di esercitare una pressione politica potenzialmente costante e continua nei confronti della compagine governativa. In particolare, come rilevano

²⁹ Su cui, in generale, v. AA. VV., *L. 3 agosto 2007 n.124 Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, in *La legislazione penale*, n. 4, 2007, p. 693 ss.; C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, Giuffrè, 2008.

³⁰ Su cui cfr. M. FRANCHINI, *A proposito delle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in AA. VV., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, I, Padova, Wolters Kluwer - Cedam, 2015, pp. 695-717.

le relazioni annuali del Comitato al Parlamento³¹, è soprattutto tramite le audizioni ex art. 31, c. 1 della legge n. 124 del 2007, ossia in coincidenza con le audizioni del presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dell’Autorità delegata concernenti le principali linee di indirizzo amministrativo e le questioni di alta amministrazione legate all’ambito dell’intelligence, che il Comitato esercita un’attività di controllo istituzionalizzata.

4. Contrappunti conclusivi

Nell’ambito del ripensamento delle funzioni e dell’articolazione delle due Camere, l’esperienza del COPASIR potrebbe essere usata come esempio anche in altri ambiti permettendo, in questo senso, di garantire una certa efficacia all’azione del Parlamento. Al contempo, come evidenziato da autorevoli studiosi³², anche il modello della Commissione bicamerale per le Questioni regionali potrebbe fornire una traccia di riferimento per la riorganizzazione del policentrismo parlamentare, mediante la selezione di specifici ambiti “tematici” rispetto ai quali favorire una maggiore istituzionalizzazione dell’attività di controllo delle Camere nei confronti del Governo (*e.g.* gli Affari europei)³³.

In generale, sembrano dunque aprirsi spazi inediti per la revisione dei regolamenti parlamentari (più evidenti nel caso di esito affermativo del referendum, non meno significativi nel caso di esito opposto). Ciò posto, la speranza è che nei prossimi mesi, a partire dalle riflessioni delle Giunte per il regolamento, si possano sviluppare dei progetti alimentati da obiettivi precisi e da una strategia riformistica a essi coerente, anche con riferimento all’attività di controllo delle Camere: considerata da molti esponenti istituzionali e studiosi come la risorsa da valorizzare per rinnovare le sedi di rappresentanza politica nel XXI secolo, ma sulla quale ancora oggi si fatica a trovare un terreno di confronto maturo.

³¹ Cfr. XVII legislatura, COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Relazione annuale* (6 giugno 2013 - 30 settembre 2014; Doc. XXXIV, n. 1), pp. 17-23; *Relazione annuale* (1° ottobre 2014 - 31 dicembre 2015; Doc. XXXIV, n. 3), pp. 28-29; *Relazione annuale* (1° gennaio 2016 - 31 dicembre 2016; Doc. XXXIV, n. 4), pp. 20-21; *Relazione annuale* (1° gennaio 2017 - 31 dicembre 2017; Doc. XXXIV, n. 5), pp. 37-40.

³² È la proposta di L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, cit., p. 11.

³³ *Ivi*, p. 12.