

Recensione a M. Malvicini, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 1-432

FEDERICA MONTANARO*

Indice disponibile all'indirizzo:

<https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/summary/9788892124097.pdf>

Data della pubblicazione sul sito: 20 aprile 2023

Suggerimento di citazione

F. MONTANARO, *Recensione a M. Malvicini, La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 1-432, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allieva del Corso di PhD in Diritto nella Scuola superiore di studi universitari e perfezionamento "Sant'Anna", Pisa. Indirizzo mail: federica.montanaro@santannapisa.it.

Necessità di regolare un mondo sempre più tecnicizzato, cambiamenti che si susseguono a un ritmo incalzante, repentini mutamenti sullo scenario internazionale ed europeo: queste sono solo alcune delle situazioni che caratterizzano lo scenario attuale, richiedendo uno sforzo di rincorsa notevole ai parlamenti.

In tale situazione, complice anche la crisi economica che ormai dal lontano 2008 pare essere una presenza fissa nei mezzi di informazione, nei programmi di governo e, soprattutto, nella vita di ogni cittadino, l'attenzione si è spostata sempre più sui governi, sulla loro azione nonché sulla loro formazione. Tema veramente onnipresente è in particolare la doppia torsione che ha interessato questi ultimi, nel senso di una loro tecnicizzazione e, contemporaneamente, di una personalizzazione della narrazione. Questo fenomeno ha invero investito in senso più ampio il modo prevalente di "fare politica", di essere in politica *tout court*, ma giocoforza si esprime in modo più evidente ed immediato in sede di compagine governativa¹.

Dunque si è di fronte a una situazione che vede il Parlamento di fronte alla necessità di ripensare se stesso per tenere il passo di questi vorticosi cambiamenti, anche per la perdita di terreno che hanno registrato più o meno ovunque, ma in modo più drammatico in Italia, i partiti politici². Si potrebbe quasi dire che il Parlamento si trova nuovamente al cospetto di un passaggio epocale, nella necessità di riaffermare sé stesso nel processo trasformativo della democrazia rappresentativa, sempre più democrazia "del pubblico"³.

¹ Sul punto della tecnicizzazione, pur nella brevità imposta dal diverso oggetto del presente scritto, si ricorda la *querelle* sorta negli ultimi lustri a proposito del susseguirsi di "governi tecnici". Diverse infatti le criticità, su tutte la tensione rispetto ai principi di responsabilità e trasparenza (v. F. POLITI, *Principio di responsabilità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2006, p. 297 ss.; ID., *Principio di trasparenza*, *ibidem*, p. 275 ss. Sul rapporto tra tecnicizzazione e responsabilità v. V. EMANUELE, M. IMPROTA, B. MARINO, L. VERZICHELLI, *Going technocratic? Diluting governing responsibility in electorally turbulent times*, in *West European Politics*, August 2022.

² Sul punto, *ex multis*, v. F. RANIOLO *Organizzazione e leadership nei partiti politici*, Il Mulino, 6, 2019, Ancora, v. A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, *Explaining Party System Deinstitutionalization*. In: *The Deinstitutionalization of Western European Party Systems*, Palgrave Macmillan, London, 2022; si segnalano in particolare i capitoli "Explaining Party System Deinstitutionalization" (p. 155-192), "The Consequences of Party System Deinstitutionalization on Democracy" (p. 193-227).

³ Un'ampia riflessione su questo punto è stata sviluppata da B. MANIN, *The metamorphoses of representative government*, in *Economy and Society*, vol. 23, Issue 2, 1994. In tale scritto l'Autore ripercorre, con uno speciale *focus* sul contesto anglosassone, ma avanzando considerazioni valide anche per altri ordinamenti, le evoluzioni conosciute dai

Proprio in tale scenario si assiste a un rinnovata attenzione, da parte della dottrina, circa il ruolo e la funzione del parlamento quale istituzione fondamentale degli ordinamenti costituzionali europei. In questo senso il libro in oggetto è un esempio davvero calzante di tutto questo, perché si concentra sì sull'organo parlamentare, ma con uno sguardo moderno e molto sensibile rispetto alle modifiche funzionali che stanno in modo sotterraneo, ma presente, interessando gli ordinamenti dell'area europea e quello italiano in particolar modo.

Sostanzialmente, si tratta di capire se esistano nuovi modi per guardare le vecchie istituzioni e se questi siano capaci di orientare le stesse assemblee parlamentari a farsi interpreti dei mutamenti in atto. È in questa cornice che si inserisce il tentativo di riconsiderare l'istituzione parlamentare al di là della funzione primaria ad essa attribuita, ovverosia la funzione legislativa. Questo tentativo, di cui il libro in oggetto rappresenta una testimonianza e allo stesso tempo un valido contributo, è di certo ambizioso anche su un piano teorico, perché comporta un cambio di angolo di visuale importante, soprattutto con riguardo alla tradizione di studi che riguarda tale campo di materia, tradizionalmente più orientato verso le funzioni "propositive" del Parlamento e sui suoi meccanismi di funzionamento interni.

È però la stessa, evidente, perdita di centralità del Parlamento nella produzione normativa che tende a favorire uno spostamento dell'attenzione verso gli orizzonti del controllo, quale principale attività in grado di rendere effettiva l'*accountability* degli esecutivi. Del resto, la funzione di controllo non è solo un importante aspetto dei rapporti tra esecutivo e legislativo, ma costituisce anche un aspetto essenziale per la qualità della democrazia. Le istituzioni parlamentari sono attori chiave nella catena della responsabilità e dunque del controllo.

Della funzione di controllo, naturalmente, si parla da lungo tempo, come infatti rende conto l'Autore operando, nella prima parte della monografia, una precisa e davvero esauriente ricostruzione degli interventi di altri autori e delle definizioni

meccanismi della democrazia rappresentativa. Per il passaggio che interessa in questa sede, particolarmente importanti sono le considerazioni avanzate nel paragrafo "*Tribunal of the public*", in cui analizza minuziosamente come le modalità comunicative siano cambiate negli ultimi decenni. La conclusione dell'Autore, tuttavia, è nel senso che tali cambiamenti riguardino appunto il *quomodo*, piuttosto che i principi sottesi alla forma di governo (nelle sue parole: "*A closer inspection of party democracy reveals, however, that the principles laid down at the end of the eighteenth century remained in force after the rise of mass parties; they were simply implemented in a new fashion as a result of altered external circumstances*", Ivi, p. 166) e dunque, più che un segnale di crisi irreversibile, un segnale della necessità di un riarrangiamento di elementi già presenti secondo combinazioni inedite, in accordo con le mutate circostanze. Per completezza si segnala anche B. MANIN, *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997 (originale B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Levy, Paris, 1995).

da essi elaborate – con una particolare attenzione nel tracciare le linee di faglia che permettono di distinguere la funzione di controllo, da un lato, e quelle di indirizzo, o quella informativo-conoscitiva, dall'altro⁴.

Il libro si apre infatti con una panoramica storico-filosofica di ampio respiro, andando indietro fino ai primi sistemi di *checks and balances* dell'esperienza inglese, proseguendo per i contributi di Montesquieu, fino a concentrarsi sull'esperienza italiana statutaria, seguendo da vicino e l'evoluzione storico fattuale e quella in punto di elaborazione teorica, mostrando come teoria e prassi siano inscindibilmente legate laddove si tocchino i temi del controllo parlamentare, della forma di governo, dell'assetto (e dell'equilibrio) di poteri. Un accenno al periodo

⁴ In particolare, diverse pagine sono dedicate appunto a delineare la differenza – solo astrattamente chiara, ma nel concreto più sfumata, tra appunto queste funzioni, la cui contemporanea “messa in moto” disegna l'affresco dei rapporti tra i diversi poteri. Tra gli autori richiamati, posto d'onore è occupato dalla teorizzazione proposta da Carlo Chimenti negli anni Settanta, che nelle parole dell'Autore “rappresenta il tentativo più avanzato di ricostruire fondamenti e contenuti del controllo parlamentare, affrontando direttamente la questione dei suoi profili essenziali e dunque delle sue ricadute giuridico-istituzionali” (p. 69). V.C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974. Secondo l'approccio del Chimenti, puntualmente riportato dall'Autore, una definizione della funzione di controllo può essere di «attività di riesame compiuta da un soggetto od organo (controllante) nei confronti di un altro soggetto od organo (controllato) al fine di verificare e garantire la corrispondenza del comportamento del soggetto od organo controllato ai canoni normativi che tale comportamento disciplinano».

Una seconda definizione riportata e analizzata vede invece come fine del controllo la salvaguardia di norme e valori rispetto a un'attività che potrebbe “infrangerli”, che deve essere garantita dal controllante: cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 42-43. Ma su questa l'Autore avanza le sue riserve in quanto suscettibile di finire per coincidere con il concetto di garanzia, perdendo in un certo senso la cifra dell'attività di controllo, che si estrinseca in “una verifica su attività “altrui”, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello funzionale”.

Questa stessa definizione, con l'enfasi posta sul concetto di altruità e di verifica, permette di mostrare la netta differenza che intercorre rispetto alla funzione di indirizzo politico. I rimandi su questo punto sono soprattutto ad A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 123; S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 90-91; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 47 ss.

Sul concetto di indirizzo politico, seguendo le suggestioni dell'Autore, si rimanda a C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma (ristampa inalterata Giuffrè, Milano, 2000); ID., *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in ID., *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1972; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

fascista si incentra più sul far notare come la soppressione del controllo parlamentare fosse stata rilevata e messa in luce da pochi studiosi, quindi concentrando l'attenzione sul meta effetto, sulla percezione – invece che ripetere l'ovvio.

Maggiore attenzione viene invece – giustamente – dedicata al processo costituente, dove in particolare la tensione tra visioni funzionali (in cui il controllo parlamentare ha un ruolo di primo piano) e quelle invece improntate a una visione strutturale si risolve a favore di quest'ultima. Questo nonostante tale tema si affacci ripetutamente nei discorsi dei costituenti, a partire dal rapporto di fiducia ma senza dimenticare la questione dei decreti delegati. Manca, a ogni modo, una visione completa, unitaria, teoricamente compiuta, della questione, che invece si riaffaccia carsicamente senza che alcuno la esprima con completezza⁵. Pur tuttavia, in un certo senso si può dire che la strada sia stata tracciata (o quantomeno indicata, suggerita); e da qui la lunga cavalcata sulle analisi proposte nei primi anni repubblicani da vari studiosi⁶.

⁵ La lettura dei resoconti mostra chiaramente come tale tema sia stato trattato *a latere*, per esempio con riferimento al potere di inchiesta o nel dibattito riguardante l'articolazione della funzione di governo, in cui si discute dei limiti all'azione governativa. Anche nella Commissione dei Settantacinque il controllo parlamentare è menzionato con riferimento al potere di inchiesta dall'On. Mortati (p. 17 ss.).

⁶ Ad essere indicato tra i primi a mostrare una nuova sensibilità verso il tema in oggetto è P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, che identifica il controllo del Parlamento sul Governo come “uno degli elementi qualificanti del nuovo assetto repubblicano” (ivi p. 24). Subito segue la disamina della posizione di L. LETTIERI, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, La Scienza, Roma, 1947, che invece teorizza il controllo come riesame di attività altrui, autonomo rispetto alle altre funzioni in virtù del suo profilo teleologico. Questi sono soltanto i primi tentativi, come dà conto lo stesso Autore, che infatti dedica uno spazio assai più ampio agli studiosi che nei decenni successivi raccolsero tale testimone. Tra questi, si segnalano tra i primi G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956 e S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963.

Alla fine degli anni Sessanta il concetto di controllo costituzionale diventa uno strumento analitico idoneo ad analizzare l'assetto istituzionale repubblicano. Di conseguenza, esso è usato e reinterpretato anche alla luce di altri concetti cardine dell'indagine costituzionalistica come, per esempio, quelli di indirizzo politico, di garanzia costituzionale e responsabilità politica. A questo proposito, numerose pagine sono dedicate a ripercorrere l'opera e il pensiero di A. Manzella, secondo il quale il riscontro deve avvenire «non sulla base di canoni prestabiliti, ma sulla base dei risultati conseguiti nella gestione del potere pubblico di cui si è investiti (A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit.).

È questo un punto molto importante della ricostruzione operata dall'Autore, il quale mette in dialogo il pensiero del Manzella con quello di M. Galizia. La concezione di Galizia

Questa operazione, lungi dall'essere un esercizio di erudizione, è opportuna e financo necessaria, trattandosi di una materia connotata da una certa flessibilità formale, in cui la categorizzazione funzionale supera le incasellature ordinate date dalla forma degli atti.

Pertanto, lungi dal poter essere considerata solo una funzione residuale, la funzione di controllo sembrerebbe essere quella che si presta, più delle altre, ad accogliere le sfide che il futuro riserva alle istituzioni parlamentari. Ciò soprattutto in virtù della sua capacità di non seguire le sole logiche della maggioranza e per la possibilità di collocarsi lungo un asse che coinvolge maggioranza e opposizione al di là dei tradizionali *cleavage* partitici, in un gioco di rimandi tra controllo parlamentare e rappresentanza politica.

Allargando l'orizzonte di senso oltre il confine nazionale, le tendenze della *governance* globale non determinano il declino della funzione di controllo, ma sicuramente esse implicano la necessità di un suo ripensamento nel senso di una ridefinizione dei suoi spazi. Sebbene, infatti, si tenda a ritenere rilevante ai fini della definizione di questa funzione, soprattutto il controllo svolto sull'operato governativo in relazione ad azioni passate, emerge in misura sempre maggiore la rilevanza di un controllo volto non solo a mettere in discussione le scelte dell'Esecutivo, ma anche a sensibilizzare le scelte da effettuare in modo da poter contrattare con esso tali scelte nell'ambito degli indirizzi tracciati.

L'importanza del controllo di verifica, *ex post*, risiede nella possibilità di valutare se l'esecutivo abbia opportunamente seguito le istruzioni del legislativo, se le *policy* siano state propriamente attuate in conformità alle previsioni di

si colloca su una linea di continuità con la definizione di controlli costituzionali come attività di verifica. A ogni modo, anche per quest'ultimo i controlli costituzionali e, nello specifico, quello del Parlamento sul Governo, devono essere collocati nella più ampia categoria delle garanzie del nostro ordinamento. Tale linea di pensiero vede anche il contributo di Giuliano Amato, che dedica specifiche riflessioni sui rapporti che intercorrono tra il controllo parlamentare, l'attività di ispezione e la responsabilità politica del Governo (G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968).

Con le riflessioni di Carlo Chimenti, della metà degli anni Sessanta, si concludono gli anni di maggior fervore e attenzione per questo tema, che invece sfuma nelle decadi successive senza peraltro il raggiungimento di una "interpretazione modello".

Alla riflessione di Chimenti doveroso dedicare alcune righe in questa sede, dal momento che l'obiettivo di ricerca che quest'ultimo si pone è la determinazione delle caratteristiche del concetto di controllo parlamentare, di modo da verificare quali attività delle Camere possano essere ricondotte a esso. Per Chimenti il controllo parlamentare dev'essere considerato una funzione autonoma delle Camere, diversa dalle altre funzioni o attività da esse esercitate. Di conseguenza, l'individuazione dei suoi tratti qualificanti diventa centrale, a partire dai rapporti con l'indirizzo politico. Per approfondimenti v. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit.

bilancio, e quindi tale funzione è ritenuta essenziale per migliorare la qualità della democrazia, stante l'autorevolezza dell'audit legislativo. In questo senso, la rilevanza del controllo preventivo *ex ante* non può che essere posta in rilievo. Il *preventive control* si individua, essenzialmente, nella possibilità di contribuire al miglioramento della qualità delle policy e dei programmi governativi, e, in secondo luogo, nella possibilità per le proposte governative di acquisire maggiore legittimazione.

Alcune aree di *policy* sono suscettibili, in misura maggiore di altre, di essere oggetto di controllo parlamentare: difesa, politica estera, segreto di Stato, spesa pubblica. E queste sono le aree su cui l'Autore del libro si concentra nel terzo capitolo, proiettando dunque la funzione del controllo nella sua dimensione più attuale e mostrando negli esempi pratici l'attualità del tema affrontato e la necessità che vi sia un maggiore sforzo teorico di ricostruzione dietro lo stesso. Su tutti, si pensi soltanto al ruolo svolto dal COPASIR⁷, il cui focus operativo nel corso degli anni ha visto temi quali il terrorismo di matrice jihadista, l'*intelligence* economico-finanziaria e la *cybersecurity*: tutti temi di primissimo piano, rispetto ai quali quest'ultimo effettivamente esercitato la funzione di controllo sull'attività di alta amministrazione portata avanti dal Governo. Anche nel caso delle missioni internazionali l'Autore si sofferma sui meccanismi istituzionali che consentono un riesame periodico dell'attività governativa, mentre con riferimento alla *governance* economica l'analisi conclude nel senso di un'attività informativo-conoscitivo delle Camere, strumentale al loro controllo politico ma non identificabile con esso.

Del resto, è la natura stessa della funzione di controllo che, oltre a renderla in grado di "attraversare trasversalmente" tutte le altre funzioni e i procedimenti parlamentari, le consente di creare quello spazio dialettico attraverso il quale le assemblee rappresentative possono superare i limiti derivanti dalle trasformazioni in atto – si pensi ai tempi ristretti e alle decisioni rapide che richiedono tematiche di sicurezza, di politica estera, o di emergenza (tra cui il Covid).

Un altro snodo rilevante su cui l'Autore si sofferma nella sua lettura critica è quello dei rapporti UE-stati membri, sotto il profilo dell'elaborazione di un quadro europeo in cui i parlamenti nazionali, comunque rappresentanti della volontà popolare, abbiano un ruolo effettivo⁸. La volontà di favorire un maggiore

⁷ Il COPASIR (Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica), istituito dalla L. 124/2007, è un organo parlamentare composto da cinque deputati e cinque senatori, nominati dai presidenti delle Camere in proporzione ai gruppi parlamentari. Dal punto di vista funzionale, deve verificare il funzionamento del sistema di intelligence, in particolare che l'attività del sistema di informazione rispetti la Costituzione e le leggi della Repubblica. A tal fine, gli è garantito un ampio potere di audizione

⁸ Tra i meccanismi riportati dall'Autore nel dare conto di questa tendenza figura, ad esempio, l'*Early Warning Mechanism* (EWM), che appunto testimonia come tale ruolo

coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in tale ambito si è tradotta, nella maggior parte dei casi, nella possibilità per i Parlamenti di trovare spazi per un confronto dialettico e un raccordo/coordinamento con i rispettivi Governi su specifici temi della politica dell'Unione. Il controllo dei Parlamenti in tale ambito si è così costruito intorno alla possibilità di divenire interlocutori attivi dei rispettivi governi nella fase di elaborazione del diritto dell'Unione, per quanto l'Autore annoti criticamente come l'unica figura di controllo sia ravvisabile, invero, nell'obbligo governativo di riferire alle Camere circa le motivazioni che hanno reso impossibile, in sede europea, il rispetto dell'indirizzo assunto a livello nazionale.

In linea generale, uno dei meriti del Trattato di Lisbona è quello di aver integrato i Parlamenti nazionali nei processi decisionali dell'Unione al fine di ridurre la distanza tra le sedi nelle quali vengono elaborate le politiche europee e i soggetti destinatari di questi interventi⁹. Per quanto sia difficile sbilanciarsi in una valutazione complessiva, l'Autore lascia ben intuire come, nella consapevolezza che molta strada sia ancora da percorrere, sfruttare tale funzione possa rivelarsi un fattore vincente per il futuro.

Questa la panoramica, potremmo dire, dei settori di *policy* in cui il controllo parlamentare meglio può estrinsecare le proprie potenzialità. L'Autore, nell'evidenziarlo, plea il filo proiettando la sua analisi ben oltre il quadro teorico da cui comunque attinge, ma di cui si serve per mostrare nuovi ambiti di spendibilità di un istituto che è ben lungi dall'essere marginale. E in effetti, delle aree che hanno messo in seria difficoltà il Parlamento – le cui cifre sono la tecnicizzazione elevata e la rapidità di mutamento degli assetti, com'è peraltro intuitivo laddove si parli di *cybersecurity*, missioni internazionali e *governance* economica – appaiono in questo modo, se non recuperate, quantomeno riallacciate a meccanismi consueti, garantendo al Parlamento un ruolo di primo piano nella loro gestione. Un'analisi in questo assai felice, per il suo utilizzo il rigore teorico e la padronanza del dato storico allo scopo di spingersi verso strade meno battute, che suggerisce una prospettiva e una chiave di lettura nuove – e certamente necessarie in tempi sì tumultuosi.

parlamentare nella *governance* dell'Unione si è realizzato affidando agli stessi dei compiti accostabili proprio alla funzione di controllo (v. p. 237).

⁹ Sul dibattito concernente il c.d. “deficit democratico” dell'Unione si riporta il rimando dell'Autore a P. CRAIG, *Integration, democracy and legitimacy*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, OUP, Oxford, 2011, p. 28 ss.