

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

EMMALUCIA VIRARDI*

Indice disponibile all'indirizzo:

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

Data della pubblicazione sul sito: 4 giugno 2023

Suggerimento di citazione

E. VIRARDI, *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*, 2, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allieva del Corso di PhD in Diritto nell'Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: emmalucia.virardi@santannapisa.it.

“*Prima conoscere, poi discutere, poi deliberare*”. In questa celebre espressione einaudiana può essere facilmente rintracciato il *leitmotiv* dell’opera di Massimiliano Malvicini. E la necessità di conoscere è a oggi sempre più acuta per i soggetti regolatori.

La realtà giuridica odierna, infatti, risulta essere caratterizzata dalla contemporanea presenza di diverse forze disgregatrici, che hanno concorso a minare il ruolo principe delle assemblee legislative nazionali. Parte di questo fenomeno è attribuibile all’insufficiente capacità della legislazione primaria di fungere da lente efficace e reattiva della realtà, connotata da sempre più complessi fenomeni cui far fronte. A ciò si aggiunge altresì una qualità delle regole reputata spesso non del tutto soddisfacente e un complesso di legislazione primaria, soprattutto in relazione ad alcuni ambiti del diritto, estremamente stratificato e poco razionalizzato. Quanto finora descritto, da un altro punto di vista, si traduce in nodi di crisi della figura del Parlamento, consistenti in una lamentata mancanza di capacità rappresentativa e di governo.

Proprio in tale contesto, compito dell’interprete e della dottrina – prima di tutto, della dottrina giuspubblicistica – risulta altresì essere quello di fornire coordinate riordinatrici della disaggregazione normativa e istituzionale. Corrispondente a tale esigenza risulta essere l’opera di cui trattasi.

Il libro, infatti, pone l’attenzione sulla funzione di controllo del Parlamento, intraprendendo uno sforzo di compiuta concettualizzazione e confrontandosi con gli ambiti operativi in cui essa è esercitata. In termini più generali, è necessario altresì notare come si tratti di un aspetto del diritto costituzionale per lungo tempo considerato non centrale e, per questo, meno analizzato dalla dottrina. Come notato dallo stesso autore, tuttavia, è possibile rinvenire in tale funzione il possibile diaframma tra le istanze di rappresentanza e governo, caratterizzandosi altresì quale veicolo di ricentralizzazione del ruolo del Parlamento.

All’interno del primo capitolo, l’autore ripercorre l’evoluzione del concetto di controllo parlamentare, partendo sin dalle sue prime ricostruzioni, che lo qualificano come strumento afferente al sistema dei *checks and balances*. Ciò viene fatto in quanto intenzione espressa è quella di rintracciare le diverse teorie che si sono susseguite sul punto e il rapporto in cui esse si pongano vicendevolmente, per poter farne emergere punti di contatto e di diversità. Viene efficacemente ribadito come tale sforzo, da una parte propedeutico all’oggetto di indagine, si ricollegghi altresì al tema più generale della forma di governo e dei connotati stessi dell’organo di cui trattasi. In questa parte dell’opera, l’autore sistematizza dunque i diversi contributi sul controllo parlamentare in quelle che definisce stagioni, rintracciando in tal modo i diversi orientamenti teorici e ricollegandoli al relativo contesto storico-politico. Esemplificativo di ciò risulta essere la parte del capitolo dedicata al processo costituente, in cui l’analisi investe sia i lavori nelle commissioni che nel *plenum* dell’Assemblea Costituente. In

relazione al primo ambito, il dibattito viene scomposto al fine di rintracciare sia i momenti in cui esso concerne direttamente il tema del controllo parlamentare – nonostante il fatto che esso rimanga, nota l'autore, “*al netto degli interventi dell'on. Patricolo, (...) secondario, forse a causa del poco interesse (o della poca dimestichezza) dei costituenti rispetto ai suoi elementi “tipici”*” (p. 21) – sia quelli in cui si toccano istituti a esso contigui e riconducibili. Si chiude questa prima parte della riflessione qualificando in termini negativi la rilevata attuale tendenza di parlare in termini troppo ampi di controllo parlamentare. Ciò in quanto tale attitudine si sostanzia, asserisce l'autore, in un'inadeguatezza di analisi della realtà giuridica (“*che, visibile sullo sfondo delle dinamiche politico-istituzionali, caratterizza la trama dei poteri e delle funzioni previste dalla nostra Costituzione*”, p. 65) e, conseguentemente, nell'impossibilità di una piena valutazione dei Parlamenti (non riuscendo in tal modo a dar compiuto conto delle prospettive di “*legittimità della loro azione*” e di “*legittimazione politica*”, *ibid.*).

Il secondo capitolo si pone proprio quale reazione alla criticità evidenziata nelle ultime battute del primo. Infatti, in tale contesto, l'autore si pone quale obiettivo quello di rintracciare i tratti distintivi della nozione di controllo parlamentare, in modo tale da fornirne una fotografia che possa aiutare a mettere in luce la sua essenza, i suoi modi di estrinsecazione e il modo in cui esso si collochi nell'ambito delle ulteriori funzioni parlamentari. Pietra fondativa dell'analisi, in ogni caso, rimane sempre l'intenzione di delineare una “*ipotesi di lavoro idonea a dar conto del reale svolgimento delle istituzioni alla luce dei principi costituzionali e della prassi*” (p. 67). L'indagine si snoda attorno alcuni concetti fondamentali per perimetrare la nozione di controllo e, segnatamente, l'oggetto del controllo, il suo parametro e giudizio e i profili contenutistici e formali. Proprio nell'ambito della definizione dell'oggetto, merita attenzione l'analisi operata dall'autore rispetto all'attuazione del PNRR, che viene visto anzitutto quale “*conferma dell'intreccio dell'indirizzo politico europeo con quello nazionale*” (p. 135). Rispetto a esso, sono indagati i potenziali margini di controllo del Parlamento, che vengono definiti quali potenzialmente vasti, e si rimanda nuovamente la valutazione al concreto atteggiarsi degli equilibri istituzionali. Operato tale sforzo di definizione, lo studio dà conto di alcune delle questioni dibattute in materia (designate dallo stesso autore quali aspetti problematici a essa attinenti), occupandosi, a titolo esemplificativo, dei temi dell'individuazione della copertura costituzionale di tale funzione e del rapporto con l'attività di consulenza normativa. Entro tale contesto, di particolare interesse risulta altresì essere l'attenzione posta dall'autore sui due scenari di Governo dimissionario e a cui non è stata ancora conferita la fiducia. Partendo da una riflessione circa lo spazio di manovra dell'organo esecutivo, contraltare è altresì un ripensamento dell'interlocuzione del Parlamento con esso, arrivandosi non a un temporaneo congelamento della funzione in esame, ma a “*un'alterazione*”

dell'oggetto e del parametro di riferimento" (p. 185). La disamina di tali questioni dibattute ha il pregio, da una parte, di mettere in luce i contorni e i confini della funzione in esame e, dall'altra, di poter potenzialmente fungere quale utile banco di prova della concettualizzazione operata all'interno del capitolo.

L'oggetto dell'indagine si sposta dunque, nel corso del terzo capitolo, sull'interrogativo circa la possibile estensione dell'ambito operativo della funzione di controllo nel corso degli ultimi anni. Più in particolare, l'autore si occupa di alcuni specifici ambiti e, segnatamente, sul settore di *intelligence* e *cybersecurity*, sui rapporti "euro-nazionali", sulla *governance* economica e sulle missioni internazionali. La scelta dei settori indagati viene esplicitamente giustificata dall'autore proprio in quanto essi "*sono accomunati dall'essere stati al centro negli ultimi vent'anni di significativi mutamenti di ordine giuridico e istituzionale che, in sostanza, hanno alterato i vincoli e gli spazi di intervento per l'azione degli organi di direzione politica dello Stato*" (p. 221). Per ciascuno di tali ambiti materiali, viene dunque ripercorsa compiutamente l'evoluzione della disciplina rispetto ai profili di interesse, fornendo altresì un quadro completo dell'attuale configurazione degli equilibri. A seguito di tale analisi, l'autore opera alcune considerazioni di sintesi, nell'ambito delle quali nota anzitutto come, a fronte dell'emerso quadro eterogeneo, l'*intelligence* e la *cybersecurity* siano il settore entro cui si può rilevare la più ampia operatività della funzione di controllo. Rilievi dello stesso tenore vengono comunque tracciati con riferimento a ognuno dei settori indagati, facendo apprezzare in questo modo il ruolo di banco di prova rivestito da tali discipline nell'analisi apportata.

Nell'ultima parte del lavoro, l'autore si interroga sul possibile rapporto tra gli strumenti di valutazione e la funzione di controllo e, più in particolare, sulla riconducibilità della prima a quest'ultimo. La peculiarità di questa parte dell'analisi risulta essere evidenziata efficacemente dal titolo stesso di tale capitolo, che si apre proprio con l'espressione "*ai confini del controllo*". Più in particolare, punto di partenza della riflessione viene rinvenuto nella constatazione circa la crescente complessità dei processi di formulazione delle politiche pubbliche. Tale complessità è strettamente interconnessa con lo scenario di *governance* globale che è caratterizzato dall'emersione di una dimensione globale di interessi intrinsecamente locali e di una pluralità di attori coinvolti. L'autore, sul punto, richiama proprio il concetto delle dinamiche del c.d. villaggio globale, che "*amplificano e alternano i caratteri policentrici dei regimi contemporanei e, nel fare questo, incidono sugli assetti statali, sia sul piano politico sia su quello giuridico*" (p. 264). Ci troviamo dunque di fronte, come notato, a una realtà estremamente frammentata, specializzata e differenziata, idonea a mettere in crisi le tradizionali categorie della scienza costituzionalistica. In tale ambito, si è avvertita dunque la necessità di approntare strumenti di razionalizzazione e di lettura della crescente complessità dello scenario. In

relazione a ciò, viene opportunamente richiamata la già su menzionata predica einaudiana. L'autore fornisce nel corso del capitolo le coordinate sulla valutazione delle politiche e sulla valutazione delle regole (evidenziando come siano due concetti da tenersi separati), per poi passare a concentrare l'analisi sulla possibilità di tali pratiche valutative di essere istituzionalizzate da parte, altresì, delle assemblee parlamentari. Proprio in relazione a tale ultimo scenario, si pone la questione circa lo spazio che tali strumenti possono trovare all'interno dell'ordinamento italiano e l'autore affronta la questione della riconducibilità delle pratiche valutative alla funzione parlamentare di controllo, evidenziandone gli elementi di differenza (l'oggetto e il tipo di giudizio) e di convergenza (il parametro). E sul punto, nota infine l'autore, *“ciò che può avvicinare le attività di valutazione al controllo parlamentare è la funzionalizzazione di criteri di riferimento sulla base dei quali sottoporre a verifica l'intervento pubblico al giudizio politico presupposto dall'attività di controllo”* (p. 316).

In uno sforzo circolare, risulta dunque utile riprendere l'espressione einaudiana con cui la recensione è stata aperta, *“prima conoscere, poi discutere, poi deliberare”*. Infatti, se primo passaggio per giungere alla discussione e alla deliberazione risulta essere la conoscenza, interrogarsi su quest'ultima è essenziale. E proprio a tale tensione si riconnette, come già evidenziato, la funzione di controllo parlamentare. In tale senso, in conclusione, si può notare come il lavoro di Massimiliano Malvicini si ponga quale necessario quadro teorico sul punto, avendo altresì il merito di recuperare il ruolo che essa può rivestire nel contesto attuale.