

A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare

di Nicola Lupo

Sommario

1. Premessa: alla ricerca della funzione di controllo parlamentare in una fase di trasformazione del ruolo delle assemblee elettive. – **2. La necessaria connessione tra controllo parlamentare e forma di governo.** – **3. Le difficoltà del controllo parlamentare in un sistema istituzionale multi-livello.** – **4. La funzione di controllo parlamentare tra tecnica e politica: il ruolo delle strutture tecniche e dei momenti bipartisan.** – **5. Considerazioni conclusive: sul “futuro” dei Parlamenti e della funzione di controllo.**

1. Premessa: alla ricerca della funzione di controllo parlamentare in una fase di trasformazione del ruolo delle assemblee elettive

Nell’iniziare questo contributo mi sembra opportuno prendere le mosse da una considerazione formulata dal professor Luciano Vandelli nella sua introduzione: quella secondo cui il problema della ridefinizione del ruolo delle assemblee elettive non nasce oggi, ma è il frutto di un processo sicuramente risalente e che ha alla base una molteplicità di cause, che non è certo possibile qui richiamare. Quello che in proposito va sottolineato è che le caratteristiche delle assemblee parlamentari hanno subito, nel corso degli ultimi due secoli, mutamenti tutto sommato marginali – si pensi, per tutti, alla strutturazione del procedimento legislativo, che è rimasta nella sua essenza quasi inalterata –, specie ove comparati alle trasformazioni che si sono invece registrate, in questo stesso arco temporale, nell’assetto dei Governi: questi, all’inizio del XX secolo, erano ancora, nella maggior parte dei casi – sulla scorta della loro (in larga misura artificiosa) riduzione, nelle teorizzazioni del secolo precedente, a potere me-

ramente esecutivo della volontà dell'assemblea – collocati all'ombra dei rispettivi sovrani, in una posizione quasi extralegale, e sono stati protagonisti di un notevolissimo arricchimento delle proprie funzioni, della propria articolazione interna e dei propri apparati di supporto ⁽¹⁾. O se rapportati alle alterazioni che si sono verificate negli equilibri dei sistemi istituzionali, nei quali si è registrata l'affermazione delle costituzioni rigide, con la contestuale diffusione, specie nel secondo dopoguerra, degli organi incaricati del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi; per non parlare del fenomeno delle autorità indipendenti, ormai presenti, pur con molte varianti, in tutta Europa ⁽²⁾.

Il fenomeno della progressiva legittimazione diretta degli esecutivi, verificatosi nel corso degli anni novanta in Italia, com'è noto, anzitutto a livello locale e regionale, ha sicuramente contribuito a rendere il problema ancora più evidente. Di fronte a tale problema, non si può non condividere l'appello – rivolto ai Parlamenti e ai parlamentari, sempre in chiave introduttiva, dal professor Roberto Bin – nel senso di non guardare indietro, ma di sforzarsi di individuare prospettive per quanto possibile nuove e originali, idonee ad adattare i procedimenti parlamentari ai profondi cambiamenti nel frattempo intervenuti. Al momento, la stesura degli Statuti regionali può costituire una prima ed importante risposta istituzionale al problema del ruolo delle assemblee elettive ⁽³⁾. In questo, le vicende istituzionali del nostro paese hanno posto le Regioni in prima linea, rispetto a un pro-

(1) Cfr., per un aggiornato quadro comparato, S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma - Bari, Laterza, 1999. Sulla scarsa attenzione alla questione dell'esecutivo prestata nelle teorizzazioni della rivoluzione francese, cfr. P. COLOMBO, *Governo e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, Giuffrè, 1993, spec. p. 393 ss.

(2) Su questi temi, sia consentito il rinvio, per ulteriori indicazioni, al nostro *The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies?*, in P. FALCONER, C. SMITH, C.W.R. WEBSTER (edited by), *Managing Parliaments in the 21st Century*, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokio-Washington, Ios Press, 2001, p. 29 ss.

(3) Insiste sul punto L. VIOLANTE, nel suo intervento *Assemblee legislative regionali. Nuove regole, nuovi poteri*, in *Atti del convegno nazionale promosso dalla Conferenza dei Presidenti dell'assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome*, Roma, febbraio 2000, Milano, Francoangeli, 2000, p. 9 ss.

cesso che anche il Parlamento a livello nazionale si trova a vivere, benché in forma meno traumatica, nelle legislature del maggioritario.

La redazione degli Statuti è dunque un'occasione che porta le Regioni necessariamente a essere in prima linea, con tutto ciò che ne consegue, in termini positivi e negativi: spetta agli Statuti regionali una funzione quasi "pionieristica", quella di iniziare a delineare alcuni dei caratteri del parlamentarismo del XXI secolo, che dovrà differenziarsi rispetto ad un modello di rappresentanza politica fondato su presupposti ormai in larga parte in via di superamento (quali, ad esempio, la sovranità statale; l'omogeneità della rappresentanza; l'impossibilità tecnica di una consultazione diretta dei cittadini).

Una delle differenziazioni rispetto all'"età dell'oro" dei Parlamenti è costituita dalla perdita di centralità della funzione legislativa, e da uno spostamento di attenzione a favore della funzione di controllo. Il che potrebbe dirsi poi, almeno ad un livello così generale, un ritorno all'antico, alla funzione storicamente originaria dei Parlamenti (in particolare del Parlamento inglese), la cui importanza è stata sottolineata, proprio nel cuore del XIX secolo, tra gli altri, da Walter Bagehot e da John Stuart Mill.

Bagehot, infatti, aveva avvertito che la funzione legislativa non costituiva la funzione principale delle Camere: pur riconoscendo che vi sono stagioni nelle quali l'attività legislativa è quella più rilevante, per Bagehot essa non era così importante quanto l'elezione dell'esecutivo o quanto l'educazione politica impartita dal Parlamento alla nazione. Infatti, da un lato, le leggi svolgono un ruolo in un certo senso passivo, in quanto tendono ad adattarsi alla vita della nazione e sono perciò meno impegnative rispetto alle attività consistenti nell'amministrare e nel guidare la medesima vita della nazione; dall'altro, una quantità immensa di atti legislativi non sono "vera e propria legislazione", visto che essi sono carenti del requisito della generalità, essendo applicabili ad un caso soltanto e non a molti casi ⁽⁴⁾.

(4) W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1867, trad. it. a cura di S. Pastori-

Ancora più netta era stata la svalutazione della funzione legislativa, rispetto a quella di controllo, da parte di John Stuart Mill. Tale autore aveva sostenuto, in uno scritto pressoché coevo a quello di Bagehot prima richiamato, che il ruolo più appropriato delle Camere fosse quello di “watch and control the government: to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which anyone considers questionable; to censure them if found condemnable and, if the men who compose the government abuse their trust or fulfill it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office, and either expressly or virtually appoint their successors”⁽⁵⁾.

Eppure, i brani appena riportati, per quanto ricchi di richiami suggestivi ed attuali, non devono trarre in inganno. Essi servono ad avvertirci che il compito principale del Parlamento non è sempre stato quello di fare leggi, e che un Parlamento democratico può funzionare egregiamente ed essere vitale anche ove affidi al Governo la direzione di gran parte della propria attività legislativa⁽⁶⁾. Tuttavia, è evidente che la ricerca della funzione di controllo nei Parlamenti contemporanei dovrà necessariamente concludersi con la valorizzazione di istituti e procedure anche notevolmente diversi rispetto a quelli in essere centocinquanta anni or sono, dovendosi prendere in considerazione i profondi mutamenti nel frattempo intervenuti, anzitutto quanto al rapporto del Parlamento con l'opinione pubblica, oltre che relati-

no: *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, spec. p. 141 ss. Sul pensiero costituzionalistico di Bagehot, cfr., di recente, i contributi pubblicati in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio – Roma, 14 dicembre 1998*, a cura di G. DI GASPARÈ, Milano, Giuffrè, 2001.

(5) J. S. MILL, *Considerations on representative government*, London, 1865, New York, 1958, p. 81 ss.

(6) Cfr., con toni molto netti, G. PASQUINO, *Ma il Parlamento non vive solo di leggi*, in *Il Messaggero*, 1 ottobre 2002 e S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo*, cit., p. 36 ss. Nel senso che il ruolo ineliminabile del Parlamento consista nel rendere i Governi responsabili, tra una elezione e l'altra, cfr. G. POWER, A. BRAZIER, *Making Government accountable* (recensione ad un rapporto dell'Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, *The challenge for Parliament: making scrutiny work*, pubblicato nel 2000), in *Parliamentary Affairs*, 2001, p. 554 ss. Interessanti sono anche i contenuti della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Matthews vs. Regno Unito*, della quale si riferirà *infra*, nel paragrafo conclusivo.

vamente al ruolo del Governo ⁽⁷⁾.

2. *La necessaria connessione tra controllo parlamentare e forma di governo*

Pur con le anzidette cautele, proprio il richiamo ai “classici” del pensiero giuridico-costituzionale prima citati mostra che, nell’approcciarsi alla tematica del ruolo delle assemblee elettive, e in particolare a quella dei contenuti della funzione di controllo parlamentare, vi è un rischio nel prescindere del tutto dalla questione della forma di governo. È vero che il panorama comparatistico sembra confermare la correttezza dell’affermazione circa la riferibilità di molti strumenti di controllo parlamentare a diverse forme di governo ⁽⁸⁾; ma mi sembra che questa affermazione non debba essere portata alle sue estreme conseguenze, né possa valere per tutti gli strumenti di controllo, posto che alcuni di essi si riconnettono specificamente solo ad alcune forme di governo (si pensi, ad esempio, agli istituti del rapporto fiduciario, necessariamente tipici delle forme di governo parlamentare) ⁽⁹⁾, mentre altri strumenti, pur formalmente quasi identici nei di-

(7) I profondi mutamenti intervenuti rispetto all’epoca di Bagehot sono sottolineati, ad esempio, da A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in *Il parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. PREDIERI, Milano, Comunità, 1975, p. 13 ss. Ad essi vanno aggiunti ora quelli derivanti dall’avvento della cosiddetta democrazia elettronica, su cui cfr., ad esempio, A. DE PETRIS, *La rappresentanza nell’era della tecnopolitica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del convegno - Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano, Giuffrè, 2001, p. 205 ss. Sui mutamenti del ruolo del Governo si vedano ora i contributi pubblicati negli atti del convegno dell’Associazione italiana costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, Atti del XVI Convegno Annuale, Palermo 8-9-10 novembre 2001, Padova, Cedam, 2002.

(8) Cfr., in particolare, l’analisi di R. MAFFIO, *Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell’attività di governo in prospettiva comparata*, in *Quaderni di scienza politica*, 2002, p. 333 ss., la quale peraltro, coerentemente con l’approccio politologico da lei seguito, si basa esclusivamente sulla distinzione tra democrazie maggioritarie e democrazie consensuali, dovuta, com’è noto, a A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-London, 1999, trad. it.: *Le democrazie contemporanee*, a cura di L. VERZICHELLI, Bologna, Il Mulino, 2001.

(9) Cfr., tra gli altri, V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in

versi ordinamenti, assumono una peculiare valenza e vengono usati in modo assai diverso a seconda delle forme di governo in cui essi sono destinati ad operare (si pensi, in particolare, ai significati assunti dall'*impeachment* nelle forme di governo presidenziali) ⁽¹⁰⁾.

Dalla consapevolezza di questa connessione discendono anche conseguenze ben precise in ordine alla redazione degli Statuti regionali. Ove le forme di governo regionali si assestassero lungo un binario parlamentare o neo-parlamentare avrebbe poco senso riprendere a piè pari gli istituti in essere, ad esempio, nel sistema presidenziale degli Stati Uniti d'America, al fine di trasferirli a livello regionale. Viceversa, ove a livello regionale si adottasse un modello di tipo presidenziale, troverei molto difficile non riprendere alcune caratteristiche che sono proprie di quel modello, e in particolare quei meccanismi che si ritengono essenziali ai fini del mantenimento della separazione tra il potere legislativo e quello esecutivo: a quest'ultimo non dovrebbe perciò spettare – almeno in linea teorica – alcun potere normativo di tipo primario. Eppure, nella dottrina più recente, non mancano spinte, in vista della redazione dei nuovi Statuti regionali, nel senso di un'ampia attribuzione di poteri normativi, primari e secondari, all'esecutivo regionale, unitamente ad una definizione della forma di governo in direzione presidenziale, nella quale non sarebbe cioè applicabile la mozione di sfiducia prevista dall'art. 126, secondo comma, Cost. ⁽¹¹⁾, con norma che peraltro

T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 278 ss. e C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Milano, Giuffrè, 1999, p. 161 ss. Nella dottrina spagnola cfr. C. ORTEGA SANTIAGO, *La flexibilidad de la función parlamentaria de control: excursus sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno*, in *Parlamento y Control del Gobierno*, Coordinator F. PAU Y VALL, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998, p. 185 ss.

(10) Cfr., oltre all'ormai classica voce di G. NEGRI *Impeachment*, in *Enc. del dir.*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 239 ss., il recente lavoro monografico di M. OLIVIERO, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2001.

(11) Ad esempio, cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 54 ss., 61 ss. e 104 ss.

riterrei di carattere non derogabile dagli Statuti regionali ⁽¹²⁾.

Considerazioni analoghe possono farsi relativamente alle funzioni di bilancio: negli Stati Uniti, non sussistendo per definizione alcun rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, la matrice di molte delle funzioni di controllo può essere individuata nel potere di bilancio, che appartiene esclusivamente al Congresso, e che costituisce il momento più forte attraverso cui il Congresso può vincolare l'attività dell'esecutivo ⁽¹³⁾. Diverso è il quadro nelle forme di governo parlamentari, ove esistono una serie di meccanismi che consentono al Governo di assicurare la "tenuta" delle linee fondamentali della manovra finanziaria nel corso del suo esame da parte delle Camere.

Per queste ragioni, mi sembra insomma assai difficile, se non impossibile, disquisire del ruolo delle assemblee elettive e della funzione di controllo parlamentare, senza definire "a monte" la forma di governo in cui le assemblee sono chiamate ad operare. Un'ultima riprova di questa connessione è data dalla stessa evoluzione dell'ordinamento italiano: è noto infatti che, nel corso dei primi quaranta anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, si è spesso assistito ad un uso non particolarmente efficace degli strumenti del controllo parlamentare, pur previsti in Costituzione e nei regolamenti parlamentari ⁽¹⁴⁾. Solo negli anni novanta sembra essersi interrotto quello "svilimento anzi l'annullamento del sindacato ispettivo, ossia della funzione più importante dei Parlamenti, la funzione di controllo", che è stato riconnesso, peraltro con una certa dose di semplificazione, al consociativismo e alla formula della "centralità" del Parlamento ⁽¹⁵⁾.

(12) In questo senso, cfr., per tutti, M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo delle regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 943 ss., *contra*, cfr. S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 562 ss.

(13) Sul processo di bilancio negli Stati Uniti d'America, cfr. A. SCHICK, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, II ed., Washington, Brookings, 2000, spec. p. 105 ss.

(14) Cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 9 ss.

(15) Così G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociativismo*, in *Il parlamento*, Storia d'Italia, Annale n. 17, a cura di L. VIOLANTE, Tori-

3. *Le difficoltà del controllo parlamentare in un sistema istituzionale multi-livello*

Tra i mutamenti che occorre prendere in considerazione per comprendere in che termini e con quali strumenti si possa oggi sviluppare la funzione di controllo parlamentare, vi è la strutturazione a più livelli del sistema istituzionale: il fatto cioè che una quota sempre più rilevante di decisioni venga assunta con la partecipazione attiva di istituzioni rappresentative appartenenti a diversi livelli territoriali ⁽¹⁶⁾.

È innegabile che la natura multi-livello del sistema istituzionale contemporaneo comporti un grosso problema di adeguamento delle strutture e dei modi d'agire dei Parlamenti, e anzitutto dei Parlamenti nazionali, per effetto del venir meno della pretesa esaustività della dimensione nazionale; ma questo è un fenomeno che si riflette, a ben vedere, sugli organi rappresentativi di tutti i livelli territoriali.

Gli organi rappresentativi, almeno nella loro configurazione tradizionale, sono infatti luoghi poco adatti ad interagire nei confronti di altri soggetti istituzionali: è indubbio che gli esecutivi siano organi molto più attrezzati a dialogare con gli altri livelli territoriali. Non a caso, i rapporti internazionali costituiscono una delle aree tradizionalmente rimesse alla loro competenza. I Parlamenti, specie se caratterizzati da un bicameralismo perfetto e paritario, sono troppo spesso interlocutori "pesanti" (per la necessità di rappresentare tutte le forze politiche presenti), poco affidabili ed estemporanei.

Sicuramente sono stati compiuti, negli ultimi anni, importanti passi avanti nella capacità relazionale del Parlamento, non solo

no, Einaudi, 2001, p. 485 ss., spec. 510.

(16) Per tutti, cfr. F. W. SCHARPF, *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Firenze, 1997, trad. it.: *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999, e Id., *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2002, p. 11 ss.

verso la società ma anche verso gli altri livelli istituzionali, e pure sul piano internazionale (dove sta sviluppandosi, in via di prassi, una sorta di “diplomazia parlamentare”) e su quello comunitario ⁽¹⁷⁾. A quest’ultimo riguardo, basti pensare all’esperienza della COSAC (Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari) ⁽¹⁸⁾ e, soprattutto, a quello che ormai si usa chiamare il “metodo convenzione”, ai sensi del quale si è affidata l’elaborazione della carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea ed ora di un primo “abbozzo” di Costituzione europea ad organismi composti da rappresentanti non solo dei Governi, ma anche dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, oltre che della Commissione europea, svuotandosi così in modo significativo, per ora limitatamente alla fase istruttoria, la competenza esclusiva dei Governi nelle trattative per la revisione dei trattati ⁽¹⁹⁾.

Tuttavia, è inutile nascondersi il fatto che si tratta di meccanismi che non sempre funzionano in modo ottimale, e che, comunque, difficilmente sono in grado di far sì che in queste sedi siano effettivamente espresse le volontà dei Parlamenti nazionali. Ad esempio, la rappresentanza dei Parlamenti in seno alla Convenzione sulla carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea è risultata essere svolta dai componenti nominati dai Presidenti di Camera e Senato quasi a titolo personale, dal momento che “ciascun rappresentante dei Parlamenti nazionali rappresentava da solo un’assemblea molto pluralista e variegata che non

(17) Cfr. C. DE CARO, *I rapporti internazionali e con le istituzioni europee*, in *La formazione della classe dirigente per l’Europa. Spunti di riflessione sull’alta burocrazia pubblica*. Atti del Forum dell’Associazione consiglieri della Camera dei deputati del 14 gennaio 1999, a cura di A. CASU, Roma, 1999, p. 100 ss.

(18) Su cui cfr., da ultimo, A. MENCARELLI, *Quale ruolo per i Parlamenti nazionali nell’Unione europea?*, in www.federalismi.it, 21 giugno 2002.

(19) Per tutti, si vedano R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Introduzione a L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 11 ss., spec. 27 ss. e, ora, M. CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 439 ss., spec. 443 ss.

aveva adottato posizioni comuni sui temi in discussione”⁽²⁰⁾.

Il campo in cui la natura multi-livello dei sistemi istituzionali contemporanei si manifesta con maggiore evidenza è costituito dalle decisioni di politica economica e finanziaria che, come sottolineato nell'intervento del professor Adriano Di Pietro, sono strettamente dipendenti dai vincoli posti da un diverso livello istituzionale, il più delle volte da quello superiore, in particolare attraverso il meccanismo dei “patti di stabilità”, europeo ed interno; ma, allo stesso tempo, sono strettamente legate anche ai comportamenti posti in essere dai livelli territoriali inferiori – regionali, provinciali e comunali – le cui condotte finanziarie, pur coperte da un'autonomia costituzionalmente garantita, si riflettono inevitabilmente sull'equilibrio di bilancio dello Stato centrale.

Ebbene, in sistemi multi-livello come quello che si è appena descritto, si trasforma il meccanismo della responsabilità politica, e quindi mutano sensibilmente anche le forme attraverso cui farla valere, e in primo luogo le forme di esercizio della funzione di controllo parlamentare. La stessa definizione dell'area di responsabilità politica è fortemente condizionata dalla non imputabilità integrale della decisione all'organo del livello territoriale di riferimento. Se una decisione politica si deve far risalire a scelte compiute anzitutto nell'ordinamento comunitario, poi a scelte nazionali, poi a scelte regionali, e infine a scelte comunali, non è agevole far valere quegli stessi meccanismi di responsabilità tipici dei Parlamenti tradizionali, i quali possono azionarli esclusivamente nei confronti dei rispettivi governi.

Ovviamente, bisogna stare attenti a non cadere in due tenta-

(20) Così E. PACIOTTI, *La Carta: i contenuti e gli autori*, in A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 9 ss., la quale peraltro ritiene che la presenza dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali sia stata “assolutamente preziosa”. Si veda inoltre quanto riferisce P. MELOGRANI, *La Carta nel processo di costruzione europea*, ivi, p. 91 ss., spec. p. 97 ss. In termini più “dotti” potrebbe forse dirsi che nei rappresentanti dei Parlamenti nazionali presso la Convenzione la valenza della rappresentanza come situazione rappresentativa abbia nettamente prevalso su quella della rappresentanza come rapporto rappresentativo (il riferimento è, ovviamente, a G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, 1973, trad. it.: *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. FORTI, Milano, Giuffrè, 1989).

zioni opposte. Da un lato, quella di rimpiangere un sistema “chiaro e distinto” di riparto delle attribuzioni (normative e non), in nome della certezza sul “chi fa o ha fatto che cosa”: è inevitabile, infatti, che, nei sistemi istituzionali contemporanei, sussistano numerose aree di sovrapposizione tra i diversi livelli territoriali, e che in queste aree si debba perciò realizzare un confronto, quando non una vera e propria concertazione, tra le istituzioni che di quei livelli territoriali sono espressione, in nome della soddisfazione dei bisogni dei cittadini (che è poi la logica sottesa al principio di sussidiarietà) ⁽²¹⁾. Dall’altro lato, quella di ritenere che, nelle aree – come si è appena visto, ineliminabili – in cui esiste una sovrapposizione di diversi livelli territoriali non sia perciò possibile ipotizzare alcun meccanismo di attivazione della responsabilità, i controllori trovandosi davanti ad un inevitabile ed inestricabile gioco di “scaricabarile” da parte dei soggetti controllati.

Di fronte a questo mutamento, occorre invece modificare e affinare gli strumenti di controllo, e anzitutto quelli del controllo parlamentare, rendendoli idonei ad “inseguire *ex post*” e, ove possibile, a “condizionare *ex ante*” la catena delle responsabilità nei processi decisionali multi-livello. I Parlamenti devono cioè essere posti nelle condizioni di scoprire, e di svelare perciò all’opinione pubblica, come si sono svolti i processi decisionali e a quale istituzione si debba imputare la responsabilità *pro quota* per la decisione poi assunta ⁽²²⁾.

(21) Ove poi queste forme di concertazione non vadano a buon fine, è inevitabile che si verifichi una conflittualità tra i diversi livelli di governo, la cui intensità risulterà strettamente legata, in senso inverso, all’esistenza e al buon funzionamento dei meccanismi di raccordo: per tutti, con riferimento al nuovo Titolo V Cost., cfr. L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. BERTI e G. C. DE MARTIN, Milano, Giuffrè, 2001, p. 175 ss., e M. CAMMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in questa *Rivista*, 2001, p. 1079 ss.

(22) L’unico settore in cui un tentativo siffatto è stato, almeno in parte, messo in opera mi sembra riguardare le decisioni di finanza pubblica. Qui, infatti, attraverso l’approvazione – e l’eventuale modifica, con le risoluzioni programmatiche – del DPEF, le Camere hanno l’occasione di contribuire alla definizione dell’indirizzo del Governo non solo nella predisposizione della manovra finanziaria, ma anche nell’attività di con-

C'è bisogno di adattare, in questo senso, tutti gli strumenti del controllo parlamentare. Si pensi, ad esempio, al controllo sull'attuazione delle leggi, richiamato nella relazione di Martini e Sisti, ed oggetto anche di un recente ritorno di attenzione nell'analisi della dottrina costituzionalistica ⁽²³⁾: evidentemente, per molti settori – fors'anche per la maggioranza dei settori in cui intervengono gli esecutivi regionali – non ha senso proporsi di controllare esclusivamente l'attuazione delle leggi, dei regolamenti, delle politiche regionali, ma occorre invece definire e porre in essere strumenti di controllo che mettano il Consiglio regionale in condizione di ricostruire una determinata *policy* nel suo complesso, anche nelle fasi che non hanno avuto luogo a livello regionale; altrimenti il Consiglio regionale non riesce ad avere quella visione complessiva del processo decisionale di cui ha bisogno per poter individuare la quota di responsabilità del “suo” esecutivo, e finisce per essere facile preda del già ricordato gioco dello “scaricabarile”.

È chiaro, dunque, che ci deve essere una fase in cui l'imputabilità della decisione viene ricondotta, *pro quota*, al livello di riferimento; ma se le strutture conoscitive non sono costruite in modo tale da consentire la ricostruzione delle scelte compiute da tutti i livelli territoriali che hanno determinato una certa *policy*, e dei condizionamenti esterni che hanno limitato il loro operato, trovo molto difficile riuscire a soddisfare la domanda di conoscenza del politico e ad approntare idonei strumenti di controllo.

Un problema analogo, di adattamento delle procedure parla-

certazione che esso svolge a livello europeo, con le autonomie territoriali e con le forze sociali. I “vincoli finanziari” sono poi trasmessi agli altri livelli mediante il patto di stabilità e crescita dell'Unione europea e attraverso il patto di stabilità interno. Cfr., anche per ulteriori indicazioni, A. MARZANATI, *La programmazione della spesa pubblica tra coordinamento e concertazione*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 15 ss. e 184 ss. e L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2002, spec. p. 197 ss.

(23) Cfr. F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, a cura di M. CARLI, Torino, Giappichelli, 2001, p. 442 ss. e I. CIOLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 53 ss.

mentari ad un sistema multi-livello, si pone anche per il procedimento legislativo. Ormai, si è assai lontani dal mondo caratterizzato da poche regole semplici, chiare e stabili, poste in genere dal medesimo soggetto e con lo stesso ambito territoriale di vigenza, in genere coincidente con i confini dello Stato-nazione. Questa realtà oggi non esiste più, perché – come è stato illustrato negli annuali rapporti sullo stato della legislazione elaborati dagli uffici della Camera dei deputati, in collaborazione con quelli dei Consigli regionali ⁽²⁴⁾ – ci troviamo di fronte ad un mondo fortemente interconnesso, in cui i legislatori sono tanti, sono tutti in movimento e agiscono spesso contemporaneamente, con diversi ambiti territoriali di riferimento parzialmente sovrapposti tra di loro.

Si tratta di una questione che soltanto all'apparenza è diversa, in quanto la funzione di controllo parlamentare, com'è noto, si esercita non solo attraverso i procedimenti ad essa dedicati – neppure se tra essi si include, come spesso si fa, tutta la gamma di procedimenti ispettivi-conoscitivi –, ma anche mediante procedimenti parlamentari che in genere vengono classificati come esercizio di altre funzioni parlamentari, compresi gli stessi procedimenti legislativi ⁽²⁵⁾. Tant'è che la reazione a queste tra-

(24) Si vedano i rapporti sullo stato della legislazione pubblicati a partire dal 1998 dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. Ad essi hanno collaborato, a partire dal 2000, i Consigli regionali e l'Istituto di studi sulle Regioni del C.n.r., nonché, a partire dal 2001, l'Osservatorio sulle fonti coordinato dal professor Ugo De Siervo. Cfr., inoltre, U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 129 ss.

(25) In proposito A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale Firenze, 12 - 13 - 14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, p. 213 ss., spec. 219, parla di un "principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere". Cfr. anche F. RUBIO LLORENTE, *El control parlamentario*, in *Revista Parlamentaria de Habla ispana*, 1985, p. 100 ss., C. ORTEGA SANTIAGO, *La flexibilidad de la función parlamentaria de control: excursus sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno*, in *Parlamento y Control del Gobierno*, Coordinator F. PAU Y VALL, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998, p. 185 ss., e, eventualmente, N. LUPO, *Alcunas reflexiones sobre las funciones de los Parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios*, in *Las Funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, Coordinator F. PAU Y VALL, Pamplona, Aranzadi Editorial, 2001, p. 117 ss.

sformazioni dei poteri normativi è consistita in un (tentativo di) potenziamento dell'istruttoria legislativa nelle Commissioni parlamentari, e in particolare di quegli strumenti conoscitivi inseriti nel procedimento legislativo, i quali ben possono assumere significati di controllo nei confronti dell'operato del Governo⁽²⁶⁾.

Ad ogni modo, tutto ciò comporta, evidentemente, una notevole complessificazione dello schema, già non semplice, del controllo, richiedendo l'approntamento di strumenti che, al momento, non sono assolutamente in grado neppure di immaginare: mi sembrava però necessario almeno porlo in termini di problema, aggiungendo perciò un ulteriore interrogativo a quelli, già piuttosto numerosi ed importanti, contenuti nella relazione iniziale di Martini e Sisti.

4. *La funzione di controllo parlamentare tra tecnica e politica: il ruolo delle strutture tecniche e dei momenti bipartisan*

Ai mutamenti derivanti dalla natura multi-livello dei sistemi istituzionali e alla maggiore difficoltà che i Parlamenti contemporanei incontrano nell'esercitare la funzione legislativa va collegata la tendenza generale, riscontratasi negli ultimi anni, degli organi parlamentari a porre più enfasi nel controllo, e altresì ad allontanarsi dagli strumenti di controllo di tipo generale per indirizzarsi verso meccanismi più specifici e fondati tecnicamente⁽²⁷⁾. Da un lato, infatti, come si è appena visto, si sono moltiplicati i soggetti produttori di norme giuridiche, anche di rango

(26) Sia consentito rinviare al nostro *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive. Vol. II. La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. CARLI, Torino, Giappichelli, 2001, p. 227 ss. Si vedano ora, inoltre, i contributi pubblicati nel volume *Istruttoria legislativa e qualità della legislazione*, a cura di G. RECCHIA e R. DICKMANN, Padova, Cedam, 2002.

(27) In questi termini, cfr. T. CRISTENSEN, P. LAEGREID, P.G. RONESS, *Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects*, in *The Journal of Legislative Studies*, spring 2002, p. 37 ss., il cui studio è specificamente dedicato al Parlamento norvegese.

equiparato o sovraordinato alla legge, così ponendosi fine – sempre che sia mai effettivamente esistito – al monopolio parlamentare sulla legislazione. Dall'altro, i vincoli derivanti dagli altri livelli decisionali tendono a tramutarsi in vincoli esterni per ciascun legislatore, che ha bisogno perciò di un forte apparato tecnico idoneo a rendere visibili questi limiti, mostrando di volta in volta quali siano i confini delle opzioni disponibili: compatibili, cioè, con le regole già poste da altri livelli istituzionali e, ancor prima, con le norme sulla normazione e sulle riserve di competenza esistenti nell'ordinamento.

È anche alla luce di queste considerazioni che, a mio avviso, deve essere letta la esplicita affermazione, nella relazione di Martini e Sisti, circa la necessità di una forte struttura tecnica di supporto e altresì circa il possibile carattere *bipartisan* degli strumenti del controllo parlamentare. Il rischio di equivoci è, in proposito, assai elevato.

Sono anch'io convinto che, nel definire le forme di esercizio della funzione parlamentare di controllo, i nuovi Statuti regionali debbano prevedere strutture tecniche robuste e dotate di un certo prestigio, in grado di rendere comprensibile al politico i mutamenti in atto in una società che per definizione diviene sempre più complessa e altresì, come si accennava, di esplicitargli i limiti entro i quali la sua azione, e quella dei soggetti controllati, sono tenute a muoversi; allo stesso modo, vi possono e fors'anche vi devono essere momenti *bipartisan*, alcune fasi cioè nelle quali, rispetto al *cleavage* maggioranza-opposizione e alle distinzioni tra i gruppi parlamentari, prevalgano altri *cleavage*, e in particolare quello tra Governo e Parlamento.

Si deve però notare, anzitutto, che si tratta di soluzioni ben distinte tra di loro: una cosa è affidare determinati compiti ad una struttura tecnica, che sia configurata come autonoma rispetto alla politica; un'altra cosa è demandare alcune funzioni ad un organo politico *bipartisan*, costituito cioè paritariamente da esponenti della maggioranza e dell'opposizione, sul modello di quel che accade con il Comitato per la legislazione della Camera

dei deputati ⁽²⁸⁾).

Nel primo caso, si ritiene che il compito in questione sia tecnico, e non politico; nel secondo, si reputa che la funzione affidata all'organo paritario abbia importanti risvolti politici, collocandosi però al di fuori dell'indirizzo politico di maggioranza (esemplare è il caso della cosiddetta "qualità della legislazione" e della politica della legislazione, che tale obiettivo persegue).

Ma, soprattutto, credo che la funzione di controllo parlamentare, tanto ove intesa come conoscenza, quanto ove intesa come sanzione, non possa non avere una valenza politica, trovandosi perciò inevitabilmente ad essere parte del gioco politico: anche la semplice richiesta di un dato al Governo, o il sollecito di una relazione non presentata da un ministro, hanno un significato politico, la cui importanza – ovviamente – varia in modo significativo a seconda del settore interessato e degli equilibri che caratterizzano, relativamente a quel settore, il rapporto tra Governo

(28) Il Comitato per la legislazione è stato oggetto di una notevole attenzione in dottrina: cfr. tra gli altri, F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Diritto pubblico*, 1998, p. 527 ss.; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 705 ss.; M. P. C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, Giappichelli, 1999, p. 85 ss.; E. BASSOLI, *L'idea di codificazione nella prima attività del Comitato per la legislazione*, in *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, a cura di P. COSTANZO, Napoli, Jovene, 1999, p. 173 ss.; R. MAFFIO, *Politiche per la legislazione e ruolo delle istituzioni: il caso del Comitato per la legislazione*, in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, p. 396 ss.; E. BERARDUCCI, R. ALESSE, voce *Comitato per la legislazione*, in *Enc. giur. Aggiornamento*, Roma, Treccani, 1999; P. PICIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il politico*, 2000, p. 29 ss.; C. CIUFFETTI, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della repubblica. Organi, procedure, apparati*, 11, Roma, Camera dei deputati, 2001, p. 3 ss.; N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, Promodis, 2001, spec. p. 9 ss.; S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria legislativa e qualità della legislazione*, cit., p. 19 ss.; F. BIENTINESI, *Brevi note sul funzionamento del comitato per la legislazione nel primo turno di presidenza della XIV legislatura (21 giugno 2001 - 25 aprile 2002)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; un approccio sintetico è quello che si è seguito in N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in *Cahiers européennes. European Forum of Public Law*, 20 giugno 2001 (www.cahiersss.org).

e Parlamento e maggioranza-opposizione. Si pensi, per citare un caso estremo, in quanto concernente i meccanismi di finanziamento della politica, al dato relativo al numero di contribuenti che optarono, in applicazione della legge 2/97, per devolvere ai partiti politici la quota del 4 per mille dell'Irpef: dato che non dovrebbe essere particolarmente complicato da ricavare, ma che l'amministrazione finanziaria si è finora, a quanto mi consta, ben guardata dal rendere noto. In qualche modo, ad ogni elemento di conoscenza sull'attività (o sull'inerzia) delle pubbliche amministrazioni si può attribuire una qualche valenza politica, in quanto esso fornisce indicazioni idonee a premiare o a sanzionare – sempre su un piano politico – i soggetti che di quell'azione sono, o sono stati, politicamente responsabili.

Trovo perciò piuttosto pericoloso ragionare del controllo parlamentare come di qualcosa che possa integralmente prescindere da una forte caratterizzazione politica e dalla dialettica tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e opposizione: sedi tecniche e momenti *bipartisan* potranno sì essere previsti, ma ad essi, tendenzialmente, dovrà essere affidata non la scelta delle questioni che dovranno essere oggetto di controllo, ma unicamente l'individuazione delle metodologie e degli strumenti più idonei a svolgere le attività di controllo che gli organi politici avranno selezionato.

Se ciò è vero, ritengo che la politicità del controllo parlamentare debba essere vista come un suo punto di forza: gli Statuti e i regolamenti consiliari dovrebbero proporsi di valorizzare questa dialettica politica al fine di potenziare e di rendere vitale il controllo parlamentare. Specie nell'ambito delle forme di governo parlamentari, dove si tende a formare, sia pure con difficoltà, una sorta di *continuum* tra il Governo e la maggioranza parlamentare che lo ha espresso, potrebbe essere opportuno potenziare il ruolo dell'opposizione nell'esercizio della funzione di controllo. In questa ottica, in risposta ad alcuni quesiti formulati nella relazione iniziale circa l'utilizzo delle risorse finanziarie, o, profilo forse ancora più importante, della risorsa tempo da parte dei Consigli regionali, si può ipotizzare che all'interno del co-

siddetto “statuto dell’opposizione” rientri un’attivazione privilegiata e accelerata degli strumenti di controllo. Ad esempio, non vedrei negativamente che una quota del tempo del Consiglio regionale venisse attribuita all’opposizione per far svolgere attività di controllo all’assemblea⁽²⁹⁾; e persino che le risorse finanziarie destinate allo svolgimento del controllo siano attribuite in modo tale da consentire anche ai gruppi di opposizione di attivare strutture tecniche proprie o, meglio, indipendenti, attraverso le quali sottoporre a verifica critica i dati forniti dal Governo.

Tutto ciò non toglie, peraltro, che la funzione di controllo debba essere imputata all’organo Parlamento nel suo complesso, e non già alla sola opposizione. Verso una conclusione siffatta spingono sia considerazioni relative all’attuale organizzazione delle Camere, tuttora incentrate sui gruppi parlamentari anziché sulle coalizioni di maggioranza e di opposizione, sia elementi di fatto. A quest’ultimo riguardo, i dati relativi all’esercizio del sindacato ispettivo ci mostrano che di tali strumenti si avvalgono, pressoché in ugual misura, deputati delle forze di maggioranza e deputati delle forze di opposizione. Ad esempio, per quanto riguarda le interrogazioni e le interpellanze a svolgimento in assemblea, i deputati della maggioranza e quelli delle opposizioni risultano aver presentato, in questa legislatura, un numero di atti di sindacato ispettivo pressoché equivalente: al 27 settembre 2002, su 1.889 atti presentati, 955 sono sottoscritti da deputati della maggioranza e 934 da deputati dell’opposizione (per percentuali pari al 50,6% e al 49,4%). I dati non variano di molto se si prendono in considerazione tutti gli atti di sindacato ispettivo presentati (perciò, anche quelli a risposta scritta): in

(29) Del resto, già i regolamenti di Camera e Senato, per come riformati, rispettivamente, nel 1997 (art. 24, comma 3) e nel 1999 (art. 53, comma 3), prevedono una forma di “riserva di tempi” per gli argomenti proposti dai gruppi di opposizione (peraltro indistintamente riferita ai procedimenti legislativi e a quelli di controllo). Cfr., anche per ulteriori indicazioni sull’attuazione della previsione del regolamento della Camera, M. CERASE, *Modernización de la política, evolución parlamentaria y papel de la oposición*, in *Las Funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, cit., p. 99 ss., e V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 32 ss.

questo caso (sempre al 27 settembre 2002), su 7.141 atti, 3.399 (il 47,6%) sono sottoscritti da deputati della maggioranza e 3.742 (il 52,4%) da deputati dall'opposizione. Per quanto riguarda gli strumenti di sindacato ispettivo a svolgimento in Commissione, si registra invece, nei primi mesi della XIV legislatura (il dato è, in questo caso, aggiornato al 31 gennaio 2002), un utilizzo sensibilmente più intenso da parte dell'opposizione: su 595 atti, 386 (il 65%) sono stati presentati da deputati dell'opposizione e 209 (il 35%) da deputati della maggioranza.

In definitiva, il controllo – anche nelle sue forme più tradizionali – sembra interessare ancora, ed interessa sia i parlamentari di maggioranza, sia quelli di opposizione: spetta ora agli Statuti regionali e ai regolamenti consiliari disciplinarne forme e modalità di esercizio, anche innovative, ma soprattutto coerenti con gli equilibri della forma di governo che ciascuna Regione farà propria.

5. Considerazioni conclusive: sul “futuro” dei Parlamenti, e della funzione di controllo

Il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, Antonio La Forgia, nel suo provocatorio e acuto intervento, prospettava l'eventualità di una sparizione delle assemblee parlamentari, domandandosi se esse siano effettivamente indispensabili negli attuali sistemi costituzionali, almeno relativamente al livello regionale. Si tratta, evidentemente, di una considerazione di carattere paradossale, ma che coglie il cuore del problema: se, ad esempio, si negasse in radice ogni valenza politica al controllo dell'attività dell'esecutivo, la tentazione di prescindere del tutto dalle sedi parlamentari, affidando questo controllo a qualche altro soggetto, potrebbe essere indubbiamente molto forte. E non è neppure un pericolo così lontano, come mostrano, ad esempio, i contenuti del disegno di legge governativo rivolto a regolamentare il cosiddetto “conflitto di interessi”, attualmente all'esame delle Camere.

Alla questione del “futuro dei Parlamenti”, al termine del suo quinquennio da Presidente della Camera, anche Luciano Violante ha voluto intitolare il saggio introduttivo dell’annale della storia d’Italia Einaudi dedicato appunto al Parlamento: esso si conclude con la constatazione che i Parlamenti “hanno nelle loro mani la possibilità di continuare a costituire un simbolo della civiltà e delle democrazie, ma devono avere il coraggio di lasciare i vecchi porti, altrimenti i legni delle loro navi rischiano di marcire”.

Mi sembra, ad ogni modo, che il rischio da scongiurare, per i Parlamenti, non sia tanto quello di una sparizione completa dallo scenario istituzionale: com’è noto, anche negli Stati autoritari o totalitari è in genere presente un’assemblea elettiva, benché per lo più priva di rilevanti poteri decisionali e formatasi sulla base di elezioni non libere né democratiche⁽³⁰⁾.

Piuttosto, il rischio che corrono, nel futuro anche prossimo, le assemblee parlamentari potrebbe consistere in una progressiva assimilazione del loro ruolo a quello attualmente spettante alle monarchie nell’ambito degli Stati democratici contemporanei: negli Stati nei quali esse hanno resistito, all’inizio del terzo millennio, le monarchie sono infatti omaggiate, hanno un loro *budget*, spesso cospicuo, mantengono le loro prerogative, sancite da documenti ufficiali, sono sedi di teatro, anche un po’ paludate; hanno procedure solenni, ma incidono assai poco sui processi decisionali.

Da questo punto di vista, sono portato a leggere come un’occasione persa le recenti sentenze della Corte costituzionale sulla questione dei “Parlamenti regionali”. Le sentenze n. 106 e n. 306 del 2002, nel respingere la possibilità per i Consigli regionali di denominarsi “Parlamenti”, si sono agganciate a dati meramente letterali del testo costituzionale (artt. 55 e 121 Cost.), limitandosi, sul piano sostanziale, a ricordare che il Parlamento costituisce la sede della rappresentanza nazionale⁽³¹⁾. Sarebbe

(30) Si pensi, solo per citare un dato, che gli Stati che hanno Parlamenti aderenti all’Union interparlementaire sono ben 144, come risulta dal relativo sito (www.ipu.org).

(31) Con la sentenza n. 106 del 2002 (in *Diritto e giustizia*, n. 18, 11 maggio 2002, p. 60 ss., con un nostro commento a prima lettura, dal titolo *L’importanza di chiamarsi*

stato forse apprezzabile uno sforzo interpretativo ulteriore del giudice costituzionale, nel tentativo di identificare la funzione tipica e indefettibile dei Parlamenti, sempre che un *proprium* vi sia, e di rispondere perciò alla fondamentale domanda sollevata dal Presidente La Forgia, secondo un percorso almeno in parte già tracciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in una sentenza del 1999 ⁽³²⁾.

Parlamento), la Corte costituzionale, decidendo su un conflitto di attribuzioni sollevato dallo Stato, ha annullato la delibera n. 62 del Consiglio regionale della Liguria, del 15 dicembre 2000, la quale stabiliva che “in tutti gli atti dell'assemblea regionale, alla dizione costituzionalmente prevista ‘Consiglio regionale della Liguria’” fosse “affiancata la dizione ‘Parlamento della Liguria’”. Con la successiva sentenza n. 306 del 2002, la Corte, esprimendosi questa volta ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., ha annullato una delibera legislativa statutaria della Regione Marche, nella quale si disponeva che, in tutti gli atti ufficiali regionali, alla dizione “Consiglio regionale” venisse affiancata quella di “Parlamento delle Marche” e alla dizione “consigliere regionale” quella di “deputato delle Marche”.

(32) Nella sentenza *Matthews vs. United Kingdom*, del 18 febbraio 1999, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto il Parlamento europeo idoneo ad essere qualificato come “corp legislatif” o “legislature” ai sensi dell'art. 3 del protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, in quanto tale organo, pur non essendo dotato di pieni poteri legislativi, costituisce, oggi, il principale strumento di controllo democratico e di responsabilità politica nel sistema comunitario. Essa è reperibile nel sito www.dhcour.coe.fr, ov'è anche l'opinione dissenziente dei giudici Freeland e Jungwiert. A commento, cfr. G. COHEN-JONATHAN-J.F. FLAUSS, *A propos de l'arrêt Matthews c/Royaume-Uni (18 février 1999)*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, p. 637 ss., spec. 651 ss. e K. MUYLLE, *Is the European Parliament a 'Legislator'?*, in *European Public Law*, 2000, p. 243 ss.