

Osservatorio sulle fonti

LA REVISIONE DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA: UN TIMIDO TENTATIVO DI RIPENSARE GLI STRUMENTI DI INDIRIZZO E CONTROLLO

di *Elena Griglio**

SOMMARIO: 1. Introduzione. La riforma del regolamento della Camera, un tentativo di revitalizzare le funzioni "non legislative" contraddistinto da un cauto riformismo. - 2. Il potenziamento degli strumenti conoscitivi. - 3. La disciplina del ruolo delle Commissioni nel monitoraggio delle politiche pubbliche. - 4. La razionalizzazione delle procedure e degli strumenti ispettivi. - 5. La procedimentalizzazione dei poteri della Camera rispetto alle nomine governative e alle procedure elettorali funzionali alla formazione di organi collegiali. - 6. La razionalizzazione delle procedure per la votazione degli atti di indirizzo in Assemblea e in Commissione. - 7. Conclusioni. L'esigenza di "invertire la rotta", partendo dall'attualizzazione del controllo di finanza pubblica come terreno su cui sperimentare un nuovo approccio alle funzioni non legislative.

The essay examines the draft reform of the Rules of procedure of the Italian Chamber of deputies, now under discussion by the Committee on the Rules of procedure, focusing on the changes affecting the "non-legislative" parliamentary functions, related to the exercise of the powers and responsibilities of direction and oversight. The main novelties introduced in this field of activity are analysed, lingering on the role exercised by the Chamber of deputies in the informative tools and procedures, in the evaluation of public policies, in the submission and discussion of parliamentary questions, in the advice to appointments made by the government, in the electoral powers finalised to the composition of collegial bodies, and finally in the implementation of the motions.

It is argued that the main limit of this draft reform is to be found in the lack of intervention over the parliamentary oversight of public finance, a function which has traditionally played a marginal role in the Italian parliamentary tradition, but which now needs to be empowered in order also to comply with the rules of the new European economic governance.

* Dottore di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Torino e docente a contratto presso il Laboratorio di tecniche redazionali degli atti normativi ed amministrativi nella Luiss "Guido Carli" di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione. La riforma del regolamento della Camera, un tentativo di revitalizzare le funzioni "non legislative" contraddistinto da un cauto riformismo

Lo schema di riforma regolamentare presentato dal Gruppo di lavoro costituito alla Camera dei deputati ed adottato come testo base dalla Giunta per il regolamento nella seduta dell'8 gennaio 2014 contiene numerose disposizioni destinate ad incidere sui poteri di indirizzo e controllo. Nel complesso, tali modifiche sono finalizzate a razionalizzare le procedure in essere, talora recependo prassi consolidate, talora introducendo innovazioni volte ad arricchire la strumentazione procedurale.

L'idea di fondo che sembra ispirare la proposta di riforma è che le funzioni "non legislative" necessitino di un intervento di rivitalizzazione, finalizzato a ripensare l'incidenza che tali poteri assumono nell'organizzazione parlamentare, nonché a rimodularne la strumentazione e le relative procedure. Le funzioni di indirizzo e controllo, infatti, hanno rivestito storicamente un ruolo tutto sommato marginale rispetto alla funzione legislativa. Lo stesso ricorso ad una definizione in negativo di queste funzioni conferma come l'approccio ai poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sia stato per lungo tempo viziato da una visione legi-centrica del ruolo delle due Camere¹. Ancora oggi, peraltro, le funzioni di indirizzo e controllo, pur essendo caratterizzate da un incremento di attività sia in Assemblea che in Commissione², continuano a scontare l'immagine di poteri "recessivi", in termini di incisività ed efficacia³.

Nel tentativo di modernizzare queste funzioni, la riforma in esame - anche nelle sue parti non meramente ricognitive delle prassi parlamentari - appare ispirata da un approccio di cauto riformismo, orientato alla razionalizzazione dell'esistente piuttosto che all'introduzione di procedure ed istituti destinati a ripensare in modo innovativo le funzioni non legislative. Nel merito, le modifiche proposte incidono su una pluralità di istituti, con una serie di interventi spesso concepiti come isolati ed autonomi. Tale metodo di riforme puntuali contribuisce a spiegare la mancanza di un disegno complessivo di ripensamento della materia ispirato da una "nuova" concezione del ruolo di indirizzo e controllo del Par-

¹ Sulla concezione ausiliaria che tradizionalmente ha contraddistinto l'inquadramento della funzione parlamentare di controllo, v. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970, *passim*; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 33 ss. e S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. Pubbl.*, IV, 1989, p. 107 ss.

² Per una ricostruzione in chiave evolutiva dell'incidenza della funzione di controllo rispetto all'attività legislativa, v. C. TUCCIARELLI, *Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII legislatura*, in *Rass. parl.*, 3/1996, p. 615 ss.; ID., *Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e della XIII legislatura*, in S. TRAVERSA e A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 175 ss.; C. DE MICHELI, *Parlamento controllore vs. Parlamento legislatore? La fine del caso italiano*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 15, Giappichelli, Torino, 2004, p. 187 ss.

³ Un tentativo di ampliare i poteri di controllo del Parlamento, riequilibrandone la portata rispetto all'attività legislativa, è stato operato nel settore delle decisioni di finanza pubblica con la riforma della legislazione contabile di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196. Sul punto, D. CABRAS, *I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 aprile 2010.

Osservatorio sulle fonti

lamento⁴.

Inoltre, lo schema di modifica regolamentare non contempla un intervento organico di revisione delle procedure finanziarie e di bilancio di competenza della Camera, che sono quelle ove maggiormente si pone l'esigenza di rimodulare la strumentazione di indirizzo e controllo al fine di adeguarne il funzionamento alle procedure e alle regole della nuova *governance* economica europea, nonché alle riforme della legislazione contabile⁵.

Tale necessità trova oggi un fondamento costituzionale nell'art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012, che affida alle due Camere la funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni, *secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti*.

Il nuovo controllo "costituzionalizzato" di finanza pubblica⁶ presenta numerose novità rispetto al passato⁷. L'oggetto del controllo, innanzitutto, appare più esteso rispetto al tradizionale controllo contabile, in quanto la nozione di "finanza pubblica" presuppone un intervento di monitoraggio più incisivo del Parlamento anche rispetto alle politiche macroeconomiche e finanziarie. La stessa portata del controllo appare più ampia, dovendo ricomprendere un intervento non solo nella fase *ex post* della verifica sulla corretta esecuzione del bilancio, ma anche nella fase *ex ante*⁸, quella che anticipa la predisposizione della di

⁴ Un analogo limite è stato peraltro ravvisato (F. ROSA, *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?*, in *Osservatoriosullefonti*, 1/2009, p. 76) nell'approccio al tema del controllo che ha contraddistinto la riforma dei regolamenti parlamentari promossa all'inizio della XVI legislatura dall'allora maggioranza di centro-destra che, in particolare, interveniva «su percorsi già battuti dell'attività camerale», senza riuscire ad «innovare l'esercizio di tale funzione così da renderla un fattore di bilanciamento del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo».

⁵ Da tempo, parte della dottrina (R. PERNA, *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *Il Filangieri - Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, p. 176) ha indicato la necessità «di un ripensamento complessivo delle regole (costituzionali, legislative, parlamentari) che governano il processo decisionale di finanza pubblica», al fine di «superare gli squilibri che caratterizzano l'attuale fase e di elevare la resa complessiva del procedimento». Sul tema, v. anche G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUP, Roma, 2007, p. 181, e C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio: evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *Riv. pol. ec.*, 1-3/2011, spec. p. 50 ss.

⁶ Fino alla riforma del 2012, la dottrina aveva di volta in volta ricavato una sorta di legittimazione indiretta del controllo parlamentare, appoggiandosi a singole disposizioni costituzionali; per una efficace ricognizione di questi interventi, v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri - Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012, p. 119.

⁷ Per una più approfondita disamina della potenziale portata del nuovo controllo "costituzionale" sulla finanza pubblica, sia consentito rinviare alle conclusioni rappresentate in E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013.

⁸ Sull'esigenza di «affinare» gli strumenti del controllo parlamentare «rendendoli idonei ad "inseguire *ex post*" e, dove possibile, a "condizionare *ex ante*" la catena delle responsabilità nei processi decisionali multi-livello», V. N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Ist. fed.*, 6/2002. P. 969.

Osservatorio sulle fonti

bilancio, che specialmente la nuova procedura del Semestre europeo sembra aver valorizzato⁹. Al "controllo sulla finanza pubblica" vanno inoltre collegate anche le nuove procedure consultive e autorizzatorie disciplinate dalla legge organica attuativa della riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, la legge n. 243 del 2012, che attribuiscono alle due Camere un potere di "sorveglianza" rispetto agli scostamenti dagli obiettivi programmatici di bilancio e dagli equilibri di finanza pubblica¹⁰.

Come si avrà modo di dimostrare, le lacune che la proposta di riforma presenta rispetto all'attuazione di questa nuova dimensione - costituzionalmente rilevante e vincolante anche nella prospettiva della nuova *governance* economica europea - del controllo di finanza pubblica sembra menomare alla radice la portata istituzionale e la stessa potenziale efficacia delle modifiche proposte. Ciò che residua è un tentativo - non sempre organico - di rafforzare gli strumenti conoscitivi della Camera, di razionalizzare le procedure e gli strumenti ispettivi e di controllo, di promuovere l'intervento delle commissioni nel monitoraggio delle politiche pubbliche, di ripensare il ruolo svolto dalla Camera nelle nomine governative, nonché nei procedimenti elettorali funzionali alla formazione di organi collegiali, di riordinare le procedure di esame e votazione degli atti di indirizzo in Assemblea e in Commissione. Nei paragrafi che seguono, si soffermerà l'attenzione su ciascuno di tali obiettivi di riforma, con l'intento di evidenziare i profili innovativi della proposta di riforma in discussione, nonché di rilevarne le relative criticità.

2. Il potenziamento degli strumenti conoscitivi

Condizione preliminare al potenziamento dei poteri parlamentari di indirizzo e controllo è l'adeguamento degli strumenti conoscitivi a disposizione dei competenti organi parlamentari¹¹. Questo è l'assunto su cui si basa il tentativo di revitalizzare le funzioni non legislative della Camera promosso dallo schema di riforma in discussione. In particolare, sono riconducibili a questa finalità le modifiche relative agli artt. 143, 148, 127 ter e 144 r.C., che perseguono tre obiettivi principali.

Una prima serie di interventi è finalizzata a promuovere una estensione dell'ambito di applicazione delle audizioni formali, che possono riguardare non solo i Ministri o i dirigenti pubblici, ma gli stessi rappresentanti di società anche private che operino in settori di ri-

⁹ Sul ruolo affidato ai Parlamenti nazionali nella procedura del Semestre europeo, disciplinata dal regolamento (CE) n. 1175/2011, v. G. RIZZONI, *National Parliaments' Role in the European Semester: A Comparative Survey*, Relazione al Seminario Eudo "The Constitutional Architecture of the Economic Governance in the EU", Firenze - 23 Marzo 2012 e M. MARZINOTTO, B. WOLFF, G.B. HALLERBERG, *An Assessment of the European Semester*, European Parliament - Directorate-General for Internal Policies, Study, 1 Ottobre 2012, spec. p. 68 ss., disponibile sul sito: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

¹⁰ Sul punto, v. D. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in corso di pubblicazione, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 247 ss.

¹¹ Senza un accesso diretto a fonti informative e documentali specializzate nei diversi settori delle politiche pubbliche ed anche pluralistiche, il Parlamento non è infatti nelle condizioni di poter orientare l'operato dell'esecutivo, né di verificarne le relative performance.

Osservatorio sulle fonti

levante interesse pubblico, nonché i Presidenti o legali rappresentanti degli organi ed enti elencati all'art. 143, comma 2. Una speciale norma di salvaguardia a favore dell'opposizione (comma 3-bis) prevede che tali audizioni siano disposte quando lo richieda un quarto dei componenti della commissione. Ci si domanda tuttavia quale sia il significato di questo vincolo procedurale che, laddove inteso come requisito minimo necessario per l'attivazione dell'audizione, rischierebbe di scoraggiare il ricorso a questa procedura. Per questa ragione, si ritiene che la nuova procedura riservata alle opposizioni debba necessariamente essere intesa come aggiuntiva rispetto alla prassi in essere, che di fatto affida l'organizzazione delle audizioni ad accordi informali interni alla Commissione, sotto il coordinamento della Presidenza.

Un secondo gruppo di modifiche intende promuovere un rafforzamento dei poteri delle commissioni di chiedere a soggetti esterni informazioni ed osservazioni su questioni rientranti nelle materie di loro competenza (art. 143, comma 2, secondo periodo). Tali poteri possono essere esercitati "per finalità esclusivamente conoscitive", secondo quanto prescritto dall'art. 143, comma 2, secondo periodo, che intende evitare che il materiale conoscitivo acquisito possa essere utilizzato per finalità di controllo. Tale vincolo, così formulato, rischia tuttavia di apparire eccessivo e potenzialmente fuorviante, posto che l'attività conoscitiva delle Camere è caratterizzata da una polifunzionalità di base, ovvero dall'essere propedeutica all'esercizio delle diverse funzioni di cui il Parlamento è titolare, a partire da quella di controllo sull'attività del Governo¹².

Infine, con un terzo gruppo di disposizioni si intende incidere sull'istituto delle indagini conoscitive al fine di promuovere l'accesso delle opposizioni a questo strumento informativo. Il nuovo art. 144 r.C. propone infatti l'introduzione di una quota riservata di indagini conoscitive (nella misura di una all'anno) da svolgersi su istanza di "un terzo dei componenti della Commissione appartenenti ai gruppi delle opposizioni". Se, nel complesso, la modifica proposta appare riconducibile all'obiettivo del rafforzamento degli strumenti conoscitivi dell'opposizione, alcuni dubbi sorgono in relazione al *quorum* richiesto per l'attivazione delle indagini conoscitive "di opposizione", che appare non del tutto coordinato

¹² In una prospettiva *de iure condendo*, si ritiene inoltre utile una riflessione sul mantenimento dell'art. 148, che disciplina le richieste informative e documentali alla Corte dei conti, il cui contenuto sembra essere stato interamente assorbito dall'art. 143, comma 2 (richiamato all'inizio dell'articolo, a scopo di coordinamento). Per una ricostruzione della *ratio* dell'art. 148 r.C. e più in generale dei rapporti tra il Parlamento e la Corte dei conti, si rinvia a C. TUCCIARELLI, *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Boll. Inf. cost. parl.*, 3/1994, p. 145 ss.

In chiave comparata, si ricorda che la riforma costituzionale francese del 2008 ha rafforzato la cooperazione tra il Parlamento e la Corte dei conti, prevedendo, all'art. 47.2 "*La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement. Elle assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Elle contribue à l'information des citoyens via des rapports publics*". Negli ultimi anni, le Commissioni finanza delle due Camere francesi sembrano aver dato attuazione a tale disposizione costituzionale, ricorrendo in più casi alla facoltà disciplinata dall'art. 58.2 della Legge organica sulla legislazione finanziaria (cd. LOLF), che consente loro di richiedere alla Corte dei conti inchieste su specifiche tematiche (per lo più attinenti alla valutazione sull'utilizzo delle risorse pubbliche in determinati settori di spesa).

Osservatorio sulle fonti

con i *quorum* relativi alle audizioni di cui all'art. 143 (i quali richiedono la sottoscrizione da parte di un terzo, anziché di un quarto, della commissione). La stessa previsione di un vincolo di appartenenza politica ("appartenenti ai gruppi delle opposizioni") per l'attivazione delle predette indagini conoscitive appare di non univoca interpretazione. Per evitare possibili fraintendimenti, sarebbe senz'altro auspicabile una armonizzazione della predetta soglia con quella prevista dall'art. 143, la quale, alla luce del limite massimo di una indagine all'anno riconosciuto alle minoranze, risulta comunque idonea a circoscrivere in modo efficace il ricorso a questo strumento.

Nel complesso, le modifiche proposte, che pure possono contribuire ad arricchire la strumentazione conoscitiva a disposizione delle commissioni, non sembrano discostarsi dall'obiettivo di un mero adeguamento degli istituti in essere. Ciò che sembra mancare è, ad esempio, un intervento volto a potenziare la capacità informativa ed analitica del Parlamento nella fase *ex ante* delle procedure finanziarie e di bilancio che, per il loro tecnicismo, richiedono strumenti conoscitivi specialistici.

In questa chiave di lettura, ci si sarebbe attesi dallo schema di riforma in esame un intervento finalizzato a regolare l'apporto conoscitivo che l'istituendo Ufficio parlamentare di bilancio può offrire alle competenti sedi parlamentari. Come noto, infatti, il nuovo organismo indipendente di finanza pubblica è stato introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e poi disciplinato dall'art. 17 della legge n. 243 del 2012, che ha rinviato ai regolamenti parlamentari la definizione delle modalità di nomina dei componenti dell'Ufficio. In via transitoria, tuttavia, le due Camere hanno optato per una procedura istitutiva sperimentale¹³, finalizzata alla "prima applicazione" del Capo VII della legge n. 243 del 2012, che è stata disciplinata da un protocollo predisposto dagli Uffici di presidenza delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato e poi "illustrato" ai Presidenti delle Camere, i quali "hanno ritenuto opportuno dividerlo con le rispettive Giunte per il regolamento"¹⁴.

L'atipicità di tale procedura renderà senz'altro necessario "inglobare" la disciplina del protocollo sperimentale nei regolamenti parlamentari. Inoltre, questa disciplina andrebbe integrata con apposite procedure idonee ad assicurare un collegamento dei competenti organi parlamentari con l'Ufficio parlamentare di bilancio. È evidente, infatti, che l'Ufficio parlamentare di bilancio dovrà essere coinvolto nelle procedure di controllo sul rispetto del principio del pareggio di bilancio e sull'andamento degli equilibri di finanza pubblica, supportando la Camera nell'esercizio dei nuovi poteri autorizzatori, consultivi e di controllo ad essa attribuiti dalla legge n. 243 del 2012. In tali circostanze, infatti, le capacità istruttorie ed analitiche dell'Ufficio di bilancio sono essenziali per consentire al Parlamento di assumere decisioni informate e consapevoli¹⁵. In particolare, il regolamento della Camera

¹³ Per una ricostruzione dell'iter di istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nonché per un approfondimento sulle sue criticità, si rinvia a L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2/2013, p. 88, nonché, se si vuole, a E. GRIGLIO, *Sul Protocollo istitutivo dell'Ufficio parlamentare di bilancio: un caso di "fuga" dalla revisione dei regolamenti parlamentari*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 1/2014.

¹⁴ Per la Camera, si veda la seduta della Giunta per il regolamento del 21 novembre 2013.

¹⁵ Il ruolo svolto dall'Ufficio parlamentare di bilancio, infatti, è da intendersi come aggiuntivo, non sostitutivo, rispetto al sistema dei controlli "ordinari" connaturati alla forma di governo; sul punto, v.

Osservatorio sulle fonti

dovrebbe disciplinare nel dettaglio le procedure già delineate dal legislatore “organico” di cui all’art. 18, commi 2 e 3, della legge n. 243 del 2012, che regolano l’interazione tra le commissioni parlamentari e l’Ufficio parlamentare di bilancio¹⁶.

Infine, il regolamento della Camera potrebbe includere una più estesa disciplina finalizzata a valorizzare i raccordi tra l’Ufficio parlamentare di bilancio e la Corte dei conti. Come noto, infatti, in altri ordinamenti¹⁷, le autorità di finanza pubblica hanno consolidato un rapporto privilegiato con gli organi di *audit* o le giurisdizioni contabili e questa interazione ha consentito, nel corso del tempo, di accompagnare l’attività parlamentare nel controllo finanziario e di bilancio.

3. La disciplina del ruolo delle Commissioni nel monitoraggio delle politiche pubbliche

L’art. 143, comma 3 *ter* r.C., nella formulazione proposta dallo schema di riforma regolamentare in discussione presso la Giunta per il regolamento della Camera, introduce una nuova disciplina finalizzata a tipizzare la funzione svolta dalla Commissione nel “costante

N.LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri - Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012, p. 122-123; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità” - Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, disponibile sul sito: www.astrid-online.it, 46.

¹⁶ In particolare, ai sensi del comma 2 “L’Ufficio predispose analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari di cui al primo periodo”. Il successivo comma 3 stabilisce che “Qualora, nell’esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l’Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest’ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell’Ufficio”.

¹⁷ Il riferimento è, in particolare, alla Francia, che con la legge organica del 17 dicembre 2012 ha previsto l’istituzione dell’*Haut Conseil aux finances publiques*, organismo indipendente che si caratterizza per il suo legame preferenziale con la *Cour des comptes* e in parte anche con il Parlamento francese. Sull’atipica natura di questo *Fiscal council*, v. F.S. SERVIERE, *Haut Conseil des finances publiques: les propositions de la Fondation iFRAP*, 13 September 2012, available at: www.ifrap.org. Sulla tradizionale prassi di cooperazione tra il Parlamento francese e la *Cour des comptes*, v. G. CARCASSONNE, *Les relations de la Cour et du Parlement: ambiguïtés et difficultés*, in *Rev. fr. fin. publ.*, 59/1997, p. 131 ss.); sulla recente intensificazione dell’interazione tra le due istituzioni, A. LAMBERT, *Vers un modèle français de contrôle budgétaire*, in *Pouvoirs*, 134/2010, p. 47-48.

A vario titolo significativa è anche l’esperienza del Regno Unito, dove il controllo di finanza pubblica si fonda sull’interazione tra la *Public Account Committee*, la commissione parlamentare specializzata nel controllo di bilancio, e il *National Audit Office*. Per una ricognizione di questa esperienza, si rinvia a D. MCGEE, *The Overseers – Public Accounts Committees and Public Spending*, Pluto Press, London, 2002; R. STAPENHURST, V. SAHGAL, W. WOODLEY, R. PELIZZO, *Scrutinizing Public Expenditures. Assessing the Performance of Public Accounts Committees*, in *World Bank Policy Research Working Paper 3613*, Maggio 2005; P. DUNLEAVY, C. GILSON, S. BASTOW, G. TINKLER, *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the Risk Landscape in UK Public Policy*, LSE, London, 2009, disponibile su: <http://www.bis.gov.uk/files/file53403.pdf>; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, *passim*.

Osservatorio sulle fonti

monitoraggio delle politiche pubbliche nelle materie di loro competenza". In particolare, si prevede che, per l'esercizio di tale funzione, le Commissioni possano avvalersi di ogni relazione e documento ad esse deferiti e possano altresì istituire comitati permanenti (sulla cui composizione però nulla dice la riforma) incaricati di presentare alla Commissione, alla presenza del Governo, documenti con i quali si dà conto dei risultati del monitoraggio.

L'introduzione nel regolamento della Camera di una disciplina della strumentazione funzionale al monitoraggio delle politiche pubbliche appare di fondamentale importanza, soprattutto considerato che, nell'ordinamento italiano, tale attività continua ad essere priva di una formale disciplina costituzionale o regolamentare che ne stigmatizzi la portata e ne disciplini l'apparato procedurale e strumentale. Nel merito, tuttavia, le soluzioni che la riforma proposta dal gruppo di lavoro concretamente offre a tale emergente istanza istituzionale appaiono non del tutto adeguate a soddisfare le esigenze di potenziamento della relativa funzione¹⁸.

Gli strumenti individuati dal nuovo comma 3-ter dell'art. 143 r.C, (l'utilizzo della relazione e documenti deferiti alla Commissione; l'istituzione di comitati permanenti) appaiono infatti deboli, soprattutto se confrontati con la strumentazione introdotta in Francia in attuazione della riforma costituzionale del 2008, che come noto ha dato rilievo costituzionale al monitoraggio delle politiche pubbliche. L'ultimo periodo del comma 3-ter, ad esempio, appare potenzialmente contraddittorio, nella misura in cui, da un lato, prevede che i comitati permanenti istituiti "possono" presentare alle Commissioni documenti di sintesi e, dall'altro lato, specifica che tale presentazione deve avvenire "con cadenza almeno semestrale".

Una possibile soluzione al problema, tratta dallo studio dell'esperienza francese, potrebbe essere quella di individuare, all'inizio di legislatura, per ciascun settore rilevante delle politiche pubbliche, relatori dedicati¹⁹, che sovrintendano al monitoraggio del settore loro assegnato, operando in raccordo con le strutture governative competenti e riferendo alla Commissione ad intervalli di tempo regolari²⁰.

Una seconda ipotesi di lavoro, sempre tratta dall'esperienza francese, potrebbe invece suggerire la creazione di un Comitato paritetico per la valutazione e il controllo delle politiche pubbliche, da collocarsi idealmente presso la Commissione bilancio, secondo il mo-

¹⁸ Sul piano del *drafting* normativo, sarebbe preferibile scorporare il comma 3 ter dall'art. 143 e costituirlo in articolo autonomo, in quanto il legame con la materia delle audizioni, trattata dall'art. 143, appare molto debole. Nel caso in cui si volesse mantenere questa collocazione, sarebbe comunque auspicabile modificare la rubrica dell'articolo, evidenziando il tema del monitoraggio delle politiche pubbliche.

¹⁹ Il riferimento è all'esperienza dei *Rapporteurs spéciaux* delle Commissioni finanze dei due rami del Parlamento francese, che la riforma del 2005, intervenendo sull'art. 57 della *Loi organique relative aux lois de finances* - cd. LOLF – (v. Assemblée Nationale, *Loi organique relative aux lois de finances: dossier législatif*, 2005, disponibile sul sito: http://www.assemblee-nationale.fr/budget/lois_de_finances/-loi_organique.asp), ha significativamente valorizzato.

²⁰ Per l'esercizio dei controlli contabili nelle aree di rispettiva competenza, i *Rapporteurs spéciaux* del Parlamento francese sono autorizzati ad utilizzare una pluralità di strumenti conoscitivi ed ispettivi, tra cui le missioni ispettive finalizzate a verificare la gestione delle risorse relative all'area di competenza. Sono spesso previsti anche controlli plurisetoriali, che coinvolgono tutti i relatori speciali, e che si svolgono anche attraverso missioni ispettive estese a più aree di spesa, coordinate dal Presidente della commissione.

Osservatorio sulle fonti

dello del *Comité d'évaluation et de contrôle* (CEC), l'organismo parlamentare francese dedicato alla valutazione delle politiche pubbliche istituito un anno dopo la riforma costituzionale del 2008²¹ e disciplinato dall'art. 146 del regolamento dell'Assemblée nazionale. L'attività del Comitato è considerata complementare rispetto al controllo di bilancio che la Commissione finanze, ed in particolare la *Mission d'évaluation et de contrôle* (MEC), svolgono con riferimento a ciascun settore di spesa: l'attività di monitoraggio svolta dal CEC è infatti intersettoriale, dal momento che il Comitato interviene solo in controlli che coinvolgono l'area di competenza di più commissioni permanenti. Inoltre, la sua funzione non si limita al controllo di bilancio (come nel caso della MEC), ricomprendendo una più generale valutazione delle politiche pubbliche, estesa alla verifica della qualità dei servizi erogati.

4. La razionalizzazione delle procedure e degli strumenti ispettivi

Se le riforme regolamentari approvate nella XIII legislatura sono intervenute sulla disciplina degli istituti del sindacato ispettivo con l'obiettivo di adeguarne il funzionamento ai canoni di un parlamentarismo maggioritario²², la riforma in discussione alla Camera dei deputati appare orientata in via prevalente alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli strumenti ispettivi in essere, la cui disciplina appare oggi estremamente articolata e frammentata.

Un primo profilo di semplificazione riguarda l'unificazione del regime delle interrogazioni (art. 128 r.C.) che, dal pluralismo attuale delle interrogazioni a risposta orale e risposta scritta, in Assemblea e in Commissione, vengono ricondotte allo schema dell'interrogazione a risposta scritta, il quale solo in caso di mancata risposta del Governo entro un mese contempla la possibilità di una trattazione orale in Commissione²³.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 128 r.C., nell'ipotesi di inerzia del Governo, "su richiesta dell'interrogante", l'interrogazione può infatti essere assegnata in Commissione. Tale pro-

²¹ Sulle novità introdotte dalla riforma costituzionale francese del 2008 sul piano del monitoraggio delle politiche pubbliche, v. P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Paris, 2011, spec 176 ss.; N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, p. 252-267; M. Calamo Specchia, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010.

²² Sui contenuti di tali riforme, nonché sulla loro incompiuta attuazione, v. G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, p. 209 ss.

²³ Ai sensi del comma 2 dell'art. 128, l'interrogazione può essere "eventualmente corredata di una premessa illustrativa formulata in modo conciso". Tale inciso, così formulato, rischia di risultare potenzialmente poco incisivo, in quanto già la prassi in essere rivela che le interrogazioni sono di regola corredate da una parte iniziale esplicativa. Ben più significativa sarebbe invece una modifica volta a rendere obbligatoria la presenza di una premessa illustrativa, che appare particolarmente utile per inquadrare il quesito al governo.

Osservatorio sulle fonti

cedura, che evidentemente intende ovviare al problema strutturale dei ritardi e delle inattuazioni che accompagnano la risposta governativa alle interrogazioni a risposta scritta, rischia tuttavia di saturare l'attività delle commissioni permanenti, soprattutto se si considera il *favor* che questo istituto incontra nella prassi parlamentare. Per evitare questo aggravio, andrebbero conseguentemente immaginati meccanismi di filtro che, ad esempio, una volta decorso il termine di un mese, contemplino una sollecitazione al Governo a fornire una risposta entro una nuova scadenza e che, solo in caso di reiterata inerzia, consentano l'attivazione della procedura di trasmissione alla Commissione²⁴.

Un secondo ambito di semplificazione investe le modalità di svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata, interamente ripensate dal nuovo art. 135-bis al fine di superare l'annoso problema dell'inattuazione dell'istituto del Premier *question time*. In particolare, le modifiche introdotte intendono promuovere la partecipazione del Presidente del Consiglio dei ministri almeno una volta ogni calendario, nel caso spostando lo svolgimento del *question time* ad una giornata diversa dal mercoledì²⁵. Questa ipotesi di rivitalizzazione dell'istituto sembra tuttavia offrire una soluzione meramente logistica ed organizzativa, la quale, per sua natura, non è idonea a colmare la mancanza di poteri coercitivi che gli stessi Presidenti di assemblea hanno più volte denunciato rispetto all'attuazione di questo istituto. La ricerca di una soluzione politico-istituzionale al problema dovrebbe quindi suggerire di formalizzare nei regolamenti rimedi più incisivi, tra cui, in primo luogo, il ricorso al conflitto di attribuzione da sollevarsi nei confronti del Consiglio dei Ministri²⁶.

Sempre nell'ambito della semplificazione e razionalizzazione degli strumenti ispettivi, l'ipotesi di revisione del regolamento adottata dalla Giunta del regolamento della Camera interviene anche sullo strumento delle interpellanze, con l'intento di unificarne il regime riconducendole all'unico schema delle interpellanze a risposta urgente (art. 138-bis)²⁷, nonché sulle informative urgenti, al fine di introdurre nel regolamento una formale disci-

²⁴ Al fine di promuovere l'utilizzo di questo istituto da parte delle opposizioni, sarebbe inoltre utile riflettere su una clausola che consenta di porre le interrogazioni all'ordine del giorno della prima seduta utile della Commissione *partendo dalle interrogazioni presentate dai gruppi di opposizione*.

²⁵ Nella relazione dell'on. Gitti sulle proposte elaborate dal Gruppo di lavoro in tema di attività di indirizzo e controllo (v. la Seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 12 dicembre, in *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, giovedì 12 dicembre, 12), si fa riferimento anche alle fasce orarie serali, più "appetibili" dal punto di vista televisivo.

²⁶ A favore di tale soluzione, v. G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 811 ss. Sui rimedi politici al problema, v. anche F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato fra Parlamento e Governo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 410.

²⁷ La proposta potrebbe essere ancora più radicale nella semplificazione delle modalità di presentazione e svolgimento delle interpellanze, attualmente disciplinate dall'ultimo periodo dell'art. 138-bis, comma 1, il quale stabilisce che il Governo, salvo accordo con i presentatori, risponde entro i sette giorni successivi alla pubblicazione. Sarebbe infatti più razionale prevedere, come avviene per le interrogazioni a risposta immediata, che le interpellanze devono essere presentate entro le ore 12.00 del giorno antecedente a quello nel quale è previsto il loro svolgimento, termine questo che consente di ricorrere a questo istituto per sindacare l'operato del Governo sui temi all'ordine del giorno dell'agenda politica.

Osservatorio sulle fonti

plina di questo istituto, affermatosi in via di prassi e modellato in parte sullo schema delle comunicazioni del Governo, in parte su quello delle interrogazioni (art. 138-ter)²⁸.

La disciplina del nuovo art. 138-ter, comma 2, sembra immaginare le informative urgenti come strumenti meramente conoscitivi, che non consentono l'adozione di "documenti conclusivi del dibattito", secondo quanto espressamente previsto dall'art. 138-ter, comma 2. Questo tentativo di isolare le informative urgenti, evitandone la commistione con altre procedure di indirizzo e controllo, è ulteriormente ribadito dalla nuova formulazione dell'art. 139, comma 2, il quale stabilisce che lo svolgimento delle informative (oltre che delle interpellanze urgenti e delle mozioni) deve avvenire distintamente da ogni altra discussione. E' evidente come tale inquadramento dell'istituto, precludendo all'Assemblea di votare atti di indirizzo che, sulla base delle comunicazioni rese nel corso dell'informativa, siano in grado di orientare l'attività futura dell'esecutivo, finisca per inibire la reale portata delle informative urgenti e la vocazione di questo strumento quale raccordo politico tra il Parlamento e il Governo²⁹.

5. La procedimentalizzazione dei poteri della Camera rispetto alle nomine governative e alle procedure elettorali funzionali alla formazione di organi collegiali

Ad una nozione di controllo parlamentare in senso ampio possono essere ricondotti anche i poteri esercitati dalle commissioni parlamentari rispetto alle nomine governative che, spesso trascurati nel confronto politico, rappresentano però in potenza importanti strumenti di verifica delle scelte operate dal Governo rispetto alla direzione degli enti pubblici.

L'ipotesi di riforma del regolamento della Camera in esame intende rafforzare i poteri della Camera rispetto alle nomine governative, valorizzando il ruolo svolto dalle commissioni permanenti nella procedura finalizzata all'espressione del parere sulle proposte di nomina formulate dal Governo. L'art. 143, comma 4 riconosce infatti alla Commissione competente per materia la facoltà di procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo, ove possibile congiuntamente con l'omologa commissione del Senato. Per garantire alle opposizioni un controllo sulle nomine, si prevede inoltre che l'audizione sia comunque disposta quando lo richieda un *quarto* della commissione. Tale previsione appare di fondamentale importanza per consentire alle commissioni parlamentari di appurare direttamente l'idoneità delle candidature, aggirando quindi il rischio di una valutazione meramente formale, fondata su un controllo dei requisiti "sulla carta".

Per evitare il rischio che l'audizione dei candidati possa trasformarsi, in sede applicativa, in uno strumento di surrettizia valutazione di "programmi gestionali" o "manifesti

²⁸ L'ultimo periodo dell'art. 139, comma 2 stabilisce che, per ciascuna settimana compresa nel calendario dei lavori dell'Assemblea, è individuata una fascia oraria di durata non inferiore a trenta minuti destinata allo svolgimento di tali dibattiti. Questa previsione appare potenzialmente contraddittoria con la natura stessa dell'istituto, in quanto, per definizione, l'urgenza deve essere tenuta fuori dalla programmazione dei lavori.

²⁹ Tale preclusione, inoltre, sembra contraddire la polifunzionalità dell'attività ispettiva, su cui v. A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AA.VV., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 217 e N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 125 s.

Osservatorio sulle fonti

d'intenti" dei diversi candidati, l'art. 143, comma 6 circoscrive le finalità dell'audizione "esclusivamente all'accertamento dei requisiti posseduti". È evidente, tuttavia, che il parere reso dalle commissioni rispetto alle nomine ha come suo scopo istituzionale la verifica dell'idoneità del candidato rispetto all'incarico, la quale non può essere ridotta ad un controllo notarile della formale corrispondenza dei requisiti formativi e professionali, in quanto presuppone anche una valutazione di adeguatezza della candidatura rispetto alla natura dell'incarico, fondata su parametri in larga misura discrezionali.

Di assai diversa natura sono invece i poteri che la Camera esprime quando deve procedere all'elezione di membri di organi collegiali, e che fino ad oggi sono stati regolati solo dalla prassi parlamentari. Per colmare questa lacuna, la riforma in discussione, con l'art. 56-bis r.C., di nuovo inserimento, intende proceduralizzare l'istruttoria che la Camera svolge ogni volta che deve esercitare i predetti poteri elettorali. Come segnalato dall'on. Gitti, nella sua relazione sulle proposte elaborate dal Gruppo di lavoro in tema di attività di indirizzo e controllo³⁰, con questa disciplina si recepiscono i precedenti verificatisi nel giugno 2012 e nel novembre 2013, quando, in occasione rispettivamente delle elezioni dell'Autorità per le comunicazioni e del Garante della privacy e delle elezioni suppletive dei componenti dell'Autorità per le comunicazioni, è stata prevista la possibilità di inviare *curricula* alla Presidenza della Camera, che li ha successivamente distribuiti ai deputati.

Nel merito, l'istruttoria in Commissione dei *curricula* trasmessi è destinata a promuovere la trasparenza delle nomine e a favorire una scelta più informata e consapevole dei candidati da eleggere. La disciplina del nuovo art. 56-bis dovrebbe tuttavia essere integrata con la previsione di un avviso pubblico della Presidenza che informi della scadenza elettorale e che indichi altresì un termine per la trasmissione delle candidature³¹.

In un'ottica più generale, si osserva ancora una volta che l'introduzione del nuovo articolo potrebbe rappresentare l'occasione per recepire nel regolamento della Camera la procedura di nomina dei tre membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio, attualmente disciplinata, come si è avuto modo di osservare (v. *supra* par. 2), dal protocollo sperimentale sottoposto alla Giunta per il regolamento il 21 novembre 2013.

6. La razionalizzazione delle procedure per la votazione degli atti di indirizzo in Assemblea e in Commissione

Le modifiche apportate dallo schema di riforma regolamentare in esame agli strumenti e alle procedure di indirizzo si pongono in sostanziale linea di continuità con la disciplina e la prassi in essere. Come già si è avuto modo di osservare per il sindacato ispettivo, le no-

³⁰ V. *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, Resoconto della seduta della Giunta per il regolamento, giovedì 12 dicembre, 15.

³¹ Inoltre, con riferimento al comma 3, laddove si prevede che la Commissione procede comunque all'audizione dei candidati per cui ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei membri della commissione, si segnala ancora una volta l'opportunità di omogeneizzare il *quorum* - posto a garanzia dei diritti delle opposizioni - con quello (pari ad un quarto della commissione) previsto per le ordinarie procedure conoscitive dal nuovo art. 143, comma 3 bis.

Osservatorio sulle fonti

vità introdotte appaiono preordinate ad obiettivi di razionalizzazione di alcuni istituti, con l'intento di semplificarne le procedure e gli strumenti – e così di favorire l'efficacia, la comprensibilità e la chiarezza dell'azione parlamentare –, nonché di garantire una maggiore incisività del potere di indirizzo.

La riforma interviene innanzitutto sul regime delle mozioni (art. 110, 111, 112, 113 e 114), la cui disciplina viene semplificata e rivista, al fine di promuoverne l'utilizzo come strumento che cristallizza determinate posizioni politiche, evitando che il contenuto di una mozione possa essere stravolto nel corso della discussione in Assemblea. A tale obiettivo concorrono in particolare le modifiche apportate all'art. 113, comma 3, che di fatto preclude l'emendabilità della mozione, ponendo così fine ad una prassi molto diffusa sia alla Camera che al Senato. Per evitare che l'inemendabilità della mozione possa essere di fatto aggirata con riformulazioni del proponente, il comma 3 sopra richiamato preclude qualsiasi riformulazione della mozione, se non prima dell'inizio delle dichiarazioni di voto, e solo per aderire ad un invito in tal senso formulato dal Governo nel suo parere.

Tale disciplina estremamente restrittiva rischia tuttavia di inibire l'effettività di questo strumento e la praticabilità stessa della procedura di esame ad esso associata. Ai sensi del comma 1 dell'art. 112, infatti, "più mozioni relative ad argomenti identici, o connessi, possono formare oggetto di una sola discussione", previsione questa che chiaramente induce a pensare ad un dibattito interno all'assemblea finalizzato, attraverso la ponderazione di soluzioni alternative, alla formulazione di un univoco indirizzo al Governo. Per l'identificazione di una comune posizione dell'assemblea è spesso necessario modificare il testo originario della mozione; per questo motivo, non sembra che si possa prescindere dal consentire al proponente di riformulare la mozione fino all'inizio delle dichiarazioni di voto, senza vincolare la riformulazione al mero recepimento dei rilievi governativi³².

Un secondo istituto di indirizzo su cui interviene la proposta di revisione regolamentare in discussione alla Camera è quello relativo all'esame delle relazioni del Governo. Le novità introdotte attraverso la riformulazione dell'art. 124 sono finalizzate a valorizzare l'esame di questi documenti, spesso trascurati dalle Commissioni competenti per materia³³, introducendo una nuova procedura istruttoria - modulata, in quanto compatibile, sull'istruttoria legislativa - che si conclude o con un atto di indirizzo (una risoluzione ex art. 117) oppure con una relazione all'Assemblea (ex art. 143, comma 1). La nuova formulazione dell'art. 124, comma 3 sembra lasciare intendere che in ogni caso l'esame delle relazioni del Governo deve concludersi con un atto formale, ma è evidente che tale previsione rischia di rimanere inattuata, nella misura in cui nessun potere di sollecitazione è riconosciuto alle opposizioni rispetto all'avvio dell'esame delle relazioni del Governo. Per

³² Inoltre, al fine di consentire che il dibattito sulla mozione si svolga dopo che è stata definita la posizione del Governo in materia, potrebbe essere opportuno prevedere che il parere del Governo sull'atto venga presentato subito dopo l'illustrazione del proponente, ferma restando la facoltà per il governo di intervenire al termine del dibattito, come previsto dall'art. 113, comma 2, ultimo periodo r.C.

³³ Per una generale ricognizione dell'istituto e della sua prassi attuativa, v. I. CIOLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Pol. dir.*, 2002, p. 53 ss., nonché F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001, vol. I, p. 441 ss.

Osservatorio sulle fonti

questo motivo, appare necessario che la disciplina attuativa dell'istituto sia accompagnata dall'introduzione di una procedura di "attivazione" riservata all'opposizione, che riconosca ad una quota dei membri della Commissione (idealmente corrisponde ad un quarto, in analogia con quanto previsto dalle procedure disciplinate nell'ambito dello "statuto dell'opposizione") la facoltà di richiedere l'iscrizione della relazione all'ordine del giorno della prima seduta utile della commissione³⁴.

Infine, gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione perseguiti dalla riforma sul terreno della strumentazione di indirizzo non consentono di estendere la portata della novella al recepimento delle nuove tendenze in atto sul versante dei rapporti con l'Unione europea, che mostrano l'immagine di un Parlamento sostanzialmente rafforzato nel campo degli indirizzi al Governo³⁵. Non potendo in questa sede affrontare in modo organico il tema³⁶, ci si limita ad osservare che sarebbe auspicabile che la riforma incentivasse il ricorso agli ordinari atti di indirizzo a conclusione delle audizioni e dei dibattiti che investono affari attinenti alla partecipazione all'Unione europea³⁷. Una siffatta modifica consentirebbe infatti di valorizzare l'interazione del Parlamento con il Governo prima che siano definiti gli indirizzi politici rispetto al processo decisionale europeo, recuperando spazi di intervento a favore dei competenti organi parlamentari già nella fase ascendente.

7. Conclusioni. L'esigenza di "invertire la rotta", partendo dall'attualizzazione del controllo di finanza pubblica come terreno su cui sperimentare un nuovo approccio alle funzioni non legislative

³⁴ Sempre al fine di valorizzare i poteri istruttori della Commissione, si potrebbe inoltre precisare al comma 2 che all'esame della relazione si applicano altresì le norme dell'art. 143, sulle procedure e gli strumenti conoscitivi che le Commissioni possono attivare per acquisire informazioni su una data materia.

³⁵ Il riferimento è, in particolare, alle procedure connesse al controllo di sussidiarietà e al dialogo politico, che coinvolgono il Parlamento in un meccanismo di controllo-indirizzo "anticipato" rispetto alla decisione politica; sul tema, v., *ex multis*, A. MAURER, *National Parliaments in the Architecture of Europe after the Constitutional Treaty*, in G. BARRETT (a cura di), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Clarus Press, Dublin, 2008; E.O. ERIKSEN, *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 224 ss.; T. RAUNIO, *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*, in *Europe Working Paper*, 36/2010; P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, Routledge, Oxon, 2012.

Inoltre, anche la procedura del cd. Semestre europea (v. *supra* par. 1), come disciplinata dal regolamento (CE) n. 1175/2011, coinvolge i parlamenti nella definizione degli indirizzi di politica economica rivolti dall'Unione agli Stati membri.

³⁶ Per ulteriori approfondimenti sul tema, si rinvia al contributo di C. FASONE E L. BARTOLUCCI, in questo numero della *Rivista*.

³⁷ Ad esempio, si potrebbe prevedere, all'art. 126-bis, che al termine del dibattito con il Ministro competente sulle proposte della Commissione dell'Unione europea, "in previsione dell'inserimento delle proposte stesse o di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio o in ordine ad affari attinenti agli accordi relativi all'Unione europea o alle attività di queste e dei loro organi", la Commissione politiche dell'Unione europea e le Commissioni permanenti possono adottare una risoluzione ex art. 117 r.C.

Osservatorio sulle fonti

L'esigenza di ripensare in chiave positiva e proattiva le funzioni "non" legislative sembra trovare nell'attuale contesto istituzionale condizioni ottimali di attuazione. La tendenza a rinviare quella svolta da tempo auspicata dalla dottrina nell'approccio alle funzioni di indirizzo e controllo vede oggi la propria condizione risolutiva nelle riforme che hanno segnato la risposta del nostro ordinamento – in molti casi in attuazione di specifici obblighi europei – alla crisi economica e finanziaria.

Fino ad oggi, infatti, i tentativi di ripensare il ruolo svolto dal Parlamento nelle funzioni non legislative sono stati informati ad una strategia "incrementale" fondata su una politica dei "piccoli passi", essenzialmente conservativa e preordinata alla razionalizzazione dell'esistente³⁸. Le riforme dei regolamenti parlamentari succedutesi nel tempo, ed in particolare le riforme del 1997-1999, hanno chiaramente rivelato la propensione di queste fonti di autonomia a costituire un «fattore di omogeneità costituzionale», portatore «di prestazioni in qualche modo unificanti del sistema politico»³⁹, in quanto fondato sul «reciproco riconoscimento delle forze politiche nelle dinamiche dialettiche e conflittuali che continuano a trovare il loro canale di espressione principale, ancorché non esclusivo, nel Parlamento»⁴⁰.

Tale vocazione dei regolamenti parlamentari ad operare quale fonte di inclusione e stabilizzazione delle dinamiche della forma di governo⁴¹ contribuisce a spiegare perché un sostanziale immobilismo abbia connotato le funzioni di indirizzo e controllo. La dottrina, infatti, ha chiaramente evidenziato che i poteri di controllo del Parlamento rappresentano una proiezione diretta del livello di razionalizzazione della forma di governo⁴², sicché ad una più lineare definizione del *continuum* tra il Governo e la maggioranza parlamentare corrisponde un rafforzamento dei poteri non legislativi del Parlamento⁴³.

Lo scenario in cui si colloca la riforma del regolamento della Camera in discussione mostra, rispetto a questa esperienza pregressa, un elemento di sostanziale novità: la natura eterodiretta del cambiamento richiesto sul piano del potenziamento delle funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento, un cambiamento che per molti versi può essere considerato come "imposto" dalla *governance* europea.

Il complesso di riforme che contraddistingue la risposta europea alla crisi economica e

³⁸ Sulla logica incrementale che, in una serie di successive stratificazioni, dai regolamenti parlamentari del 1971 alle riforme della fine del secolo scorso ha caratterizzato il percorso riformatore del Parlamento, v. L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 1/2000, p. 101 ss.

³⁹ Così G. RIVISECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della «soluzione Alfonso Tesauro»)*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, vol. II, p. 1258.

⁴⁰ *Ibidem*. Sul tema, v. anche ID., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura*, cit., p. 290 ss.

⁴¹ Sul rapporto tra la riforma dei regolamenti parlamentari e le modifiche alla forma di governo, v. S. CURRERI, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 231, il quale criticamente sostiene che «i regolamenti parlamentari non dovrebbero anticipare ma adeguarsi alle eventuali riforme istituzionali».

⁴² Cfr. R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione e di controllo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 312 e R. PERNA, *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento*, cit., p. 149.

⁴³ G. RIVISECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., p. 201.

Osservatorio sulle fonti

finanziaria non manca infatti di coinvolgere i Parlamenti nazionali in nuove procedure di indirizzo “preventivo”, come quella che trova realizzazione nella procedura del Semestre europeo, e di controllo⁴⁴. Non è casuale, a questo riguardo, che proprio la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha costituzionalizzato la regola del pareggio di bilancio in attuazione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione europea (cd. Fiscal compact), abbia attribuito rango costituzionale, all’art. 5, comma 4, al controllo parlamentare di finanza pubblica, rinviando ai regolamenti parlamentari la definizione delle relative modalità di esercizio.

Evidentemente, la “missione” attribuita ai regolamenti parlamentari dall’art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012 è destinata a tradursi in una sostanziale innovazione della forma di governo, più che in una mera razionalizzazione dell’esistente. Nel disegno costituzionale, ai regolamenti parlamentari è infatti attribuito un ruolo di sostanziale integrazione rispetto agli scarni principi desumibili dalle stesse norme costituzionali sul controllo parlamentare sulla finanza pubblica. Un’integrazione destinata a tradursi in una vera e propria “creazione” di procedure ed istituti destinati a condizionare in maniera determinante il rapporto tra Governo e Parlamento, nonché tra maggioranza ed opposizione⁴⁵, a riprova del loro rilievo “materialmente” costituzionale⁴⁶.

Se si accede a questa lettura del richiamo ai regolamenti parlamentari contenuto nell’art. 5, comma 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012 come rinvio “aperto”, che presuppone interventi creativi e che rigetta la logica dei piccoli aggiustamenti, si comprende perché l’ipotesi di riforma del regolamento in discussione alla Camera dei deputati possa rivelarsi per molti versi viziata alla radice, almeno nel suo approccio alle funzioni di indirizzo e controllo.

Una duplice legittimazione “esterna” – una derivante dal livello europeo, l’altra inerente il dettato costituzionale – avrebbe infatti giustificato un radicale ripensamento delle funzioni non legislative, partendo dal controllo di finanza pubblica quale terreno sperimentale su cui mettere in campo una nuova visione dell’intervento parlamentare, poi replicabile anche negli altri ambiti soggetti all’indirizzo e al controllo delle Camere. Rispetto a tale prospettiva, risulta quindi paradossale che nessuna menzione sia contenuta nella riforma al “nuovo” controllo di finanza pubblica così come alle novità di rango costituzionale che a tale funzione sono connesse, a partire dall’Ufficio parlamentare di bilancio.

⁴⁴ Per una più ampia disamina del tema, sia consentito rinviare a D. CAPUANO E E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, cit., nonché a E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, 1/ 2012, II, p. 345 ss.

⁴⁵ Come osservato da V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 20 «vi sono margini di intervento attraverso i regolamenti parlamentari per orientare l’assetto della forma di governo in senso maggioritario che non appaiono del tutto esplorati, o comunque esauriti, con le riforme della fine del secolo scorso».

⁴⁶ Sul rilievo costituzionale delle norme dei regolamenti che disciplinano il ruolo del Governo “in” Parlamento, v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 6 s., nonché N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 264 s.

Osservatorio sulle fonti

Gli obiettivi istituzionali che la proposta di riforma in discussione persegue – preordinati, come si è visto, alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli strumenti di indirizzo e controllo – e la stessa portata del suo campo di azione – che si limita ad intervenire sugli istituti già previsti dall’ordinamento parlamentare, o al massimo a disciplinare istituti affermatosi in via di prassi, senza attingere all’esperienza comparata per adeguare la strumentazione esistente alle esigenze di potenziamento delle funzioni non legislative – contribuiscono a spiegare perché una certa delusione accompagni lo studio delle proposte fatte proprie dalla Giunta per il regolamento della Camera. Tale delusione appare tanto più manifesta se si considera che, rispetto al tradizionale approccio conservativo dei regolamenti parlamentari, alcune importanti innovazioni si erano registrate sul finire della XVI legislatura, in coincidenza con le novelle delle fonti di autonomia di Camera e Senato sui regolamenti, contributi e bilanci dei gruppi⁴⁷. Tali riforme, infatti, erano state lette non solo come una "rottura" del blocco che, dalla XIII legislatura ad oggi, sembra aver caratterizzato il percorso riformatore delle istituzioni parlamentari⁴⁸, ma anche come anticipazione di principi e regole di rango costituzionale che solo in parte si pongono in linea di continuità con l’ordinamento vigente⁴⁹.

Guardando all’esperienza che proprio le novelle da ultimo richiamate hanno tracciato, si esprime quindi l’auspicio che questa occasione per rilanciare le funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento, partendo proprio dal terreno della finanza pubblica, non venga lasciata cadere invano. Nel merito, l’auspicio è che questa riforma non solo contribuisca a riequilibrare il peso specifico della funzione legislativa rispetto alle funzioni “non” legislative, ma consenta altresì di dare una nuova veste istituzionale al ruolo dell’opposizione, nella convinzione che una più strutturale integrazione delle minoranze nelle dinamiche del controllo⁵⁰ è destinata a contribuire in modo determinante al rafforzamento dei poteri del

⁴⁷ V. le *Modificazioni al Regolamento della camera approvate nella seduta del 25 settembre 2012 (Articoli 14, 15, 15-ter e 153-quater)* e le *Modifiche agli articoli 15 e 16 del regolamento del Senato e introduzione dell’articolo 16-bis, in materia di regolamento e contributi ai Gruppi parlamentari*, approvate nella seduta pomeridiana del 21 novembre 2012. Per un approfondimento sui contenuti della riforma, v. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatoriosullefonti*, 3/2012.

⁴⁸ L’inizio della XVI legislatura si era in realtà caratterizzato per un’apparente ripresa di tale percorso riformatore, grazie alla presentazione di numerose proposte di modifica dei regolamenti incidenti su alcuni temi cardine dell’organizzazione e del funzionamento delle due Camere, che tuttavia non hanno mai concluso il loro iter. Per approfondimenti sui contenuti di tali proposte, si rinvia ai contributi del Volume *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, LUP, Roma, 2009, e in particolare alla *Presentazione* di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, ivi, p. 5 ss. Sul tema, v. anche C. FERRAJOLI, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nel corso della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 00/ 2010.

⁴⁹ Tale opinione è stata argomentata in modo più diffuso in E. GRIGLIO, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti*, cit.

⁵⁰ Come si è avuto modo di evidenziare, lo schema di riforma regolamentare in esame introduce in vari punti norme per favorire l’accesso dell’opposizione ai principali strumenti conoscitivi, di indirizzo e controllo. Manca tuttavia una migliore strutturazione del ruolo che l’opposizione può esercitare in queste dinamiche, ad esempio attraverso la creazione di organismi *ad hoc* a carattere paritetico oppure attraverso l’introduzione di istituti quali i *Rapporteurs speciaux* dell’esperienza francese. Va precisato che la valorizzazione del ruolo affidato all’opposizione nel circuito del controllo non compromette l’unitarietà di

Osservatorio sulle fonti

Parlamento stesso⁵¹.

questa funzione, che va sempre imputata all'istituzione nel suo complesso, non già ad una sua parte; sul punto, v. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano. Relazione al secondo colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali svoltosi il 4-5 giugno 2008 a Torun*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it e ID., *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, p. 975 s.

⁵¹ Così I. BOUHADANA, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*, Paris Cedex, LDGJ, 2007, p. 279 s.