

GIUSTIZIA E POLITICA COSTITUZIONALI

Collana diretta da

Alfonso Di Giovine - Mario Dogliani - Gustavo Zagrebelsky

Massimiliano Malvicini

La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano



G. Giappichelli Editore – Torino

INTRODUZIONE

In quanto organo costituzionale, istituzione politica e organizzazione sociale, il Parlamento è soggetto a mutamenti di varia natura che derivano innanzitutto dalla sua collocazione tra la società civile e la sfera politico-istituzionale.

Questa circostanza richiama un interrogativo di carattere generale: qual è o quale dovrebbe essere il ruolo delle assemblee parlamentari all'interno degli ordinamenti contemporanei? Il tema è cruciale. Su di esso si basa (*rectius*, si dovrebbe basare), più o meno esplicitamente, qualsiasi dibattito – scientifico e di politica costituzionale – sulle traiettorie evolutive di queste istituzioni¹.

Negli ultimi anni, rilevando una crescente difficoltà dei Parlamenti nell'assicurare «virtuoso equilibrio fra efficienza funzionale e capacità rappresentativa»², alcuni studiosi hanno individuato nella funzione di controllo un ambito idoneo a favorire il recupero del loro ruolo “baricentrico” negli odierni sistemi politici rappresentativi³.

Anche a causa delle loro origini, e del tradizionale inquadramento come organi prettamente “legislativi”, questa prospettiva è senz'altro affascinante: essa trasferisce il focus del dibattito su quella che, per certi versi, è stata considerata una sfera residuale della loro operatività, come tale spesso definita in termini allusivi. D'altra parte, per essere adeguatamente verificata,

¹ Sul punto v. le affermazioni di Giovanni Sartori in S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, Napoli, ESI, 1963, p. 345 ss.

² C. FUSARO, *Rappresentare e governare. Da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*. Lezione inaugurale dell'anno accademico 2014-2015. Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri” dell'Università di Firenze, Firenze, Firenze University Press, 2015, p. 17 ss. Di recente, v. A. APOSTOLI, *Il difficile equilibrio tra rappresentanza e governabilità*, in A. CARMINATI (a cura di), *La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 11-22.

³ Di recente, v. P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017; E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight of the executives: tools and procedures in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2020.

questa ipotesi interpretativa necessita di uno specifico sforzo analitico che non può che prendere le mosse proprio dal concetto di “controllo parlamentare” e dalla chiarificazione dei suoi profili caratteristici.

In questo campo, l'indagine giuridico-costituzionale gioca un ruolo chiave. Se, infatti, i sistemi parlamentari sono tradizionalmente al centro di un approfondimento multi- e inter- disciplinare (dalla scienza politica alla storia delle istituzioni e delle dottrine politiche, dall'economia delle istituzioni alla sociologia politica, e così via), i loro profili organizzativi e funzionali sono oggetto di specifiche norme giuridiche che, in termini formali, ne configurano le prime coordinate di ruolo rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento⁴.

Alla luce di queste premesse, questo studio ha innanzitutto l'obiettivo di dimostrare l'autonomia concettuale del controllo rispetto alle altre attività parlamentari, inquadrandolo come funzione di *verifica* e *riesame*.

Questo *modus operandi* consente di raggiungere un obiettivo significativo: vagliare tra le più recenti figure di intervento delle Camere quelle riconducibili al controllo e, successivamente, inquadrarne la *ratio* all'interno di una cornice teorica coerente con i presupposti normativi della nostra Costituzione e sensibile alle dinamiche politico-istituzionali emerse negli ultimi anni.

A tal fine, è necessario confrontarsi adeguatamente con le principali teorizzazioni del periodo statutario, di quello transitorio e dell'epoca repubblicana. In questa prospettiva, il passaggio dall'utilizzo di una nozione ampia di sindacato politico a un concetto “tecnico” di riesame, avvenuto tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, e il suo “lascito” rispetto alle più recenti interpretazioni in materia meritano particolare attenzione, sia al fine di evidenziare le principali problematiche sottese alla definizione del suo ambito applicativo sia nella prospettiva di proporre un'interpretazione di carattere “sistematico”.

⁴U. SCARPELLI, *Il metodo giuridico*, in *Rivista di Diritto processuale*, n. 4, 1971, pp. 553-574, spec. p. 559 ss. Cfr. sui rapporti tra indagine giuridica e scienza politica cfr. N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia* (1969), Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 10 ss.; S. BARTOLE, *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3, 1985, pp. 9-32; ID., *Sul Diritto costituzionale e la Scienza politica: confronti, ipotesi e prospettive*, in *Il Politico*, n. 1, 1986, pp. 5-22; ID., *Scienza politica e diritto: commento*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, n. 1, 1991, pp. 129-136. Di recente, cfr. v. S. GAMBINO, *Metodo giuridico e realtà politica nella ricerca costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2015; T.E. FROSINI, *Diritto costituzionale e scienza politica: ovvero delle “convergenze parallele”*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022, pp. 1-11.

In tale prospettiva viene quindi proposta una specifica concettualizzazione del controllo parlamentare dando conto dei suoi elementi tipici (*i.e.* il presupposto, l'oggetto, il parametro, il giudizio, la misura, il fondamento costituzionale) e dei suoi profili formali e sostanziali.

Successivamente, verranno prese in esame le principali traiettorie evolutive dell'attività delle Camere in alcuni specifici settori di *policy* (*e.g. intelligence*, rapporti euro-nazionali, *governance* economico-finanziaria, missioni internazionali) al fine di valutare se e in che modo i mutamenti politico-istituzionali degli ultimi decenni abbiano effettivamente ampliato gli spazi per l'esercizio di questa funzione.

Infine, si prenderanno in considerazione la verifica dell'impatto della regolamentazione e la valutazione delle politiche pubbliche per saggiare, anche in questo caso, se esse siano riconducibili al controllo delle Camere. Nel fare questo viene dato conto del retroterra teorico di queste pratiche approfondendo, inoltre, il loro processo di istituzionalizzazione tra la sfera sovranazionale e il contesto italiano focalizzandosi, in particolare, sull'esperienza dei Consigli regionali (progetto CAPIRe) e su quella del Parlamento italiano.

CAPITOLO I

IL CONTROLLO PARLAMENTARE TRA STORIA E TEORIA

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. I riferimenti più lontani: le origini della nozione di controllo parlamentare. – 3. Le riflessioni del periodo statutario. – 4. Il dibattito costituente. – 5. La dottrina repubblicana. – 5.1. Le prime analisi nel dopoguerra. – 5.2. Verso l'elaborazione della nozione di controllo costituzionale e i suoi rapporti con il sindacato parlamentare. – 5.3. I controlli del Parlamento inteso come istituzione di garanzia costituzionale. – 5.4. Il controllo parlamentare tra garanzia costituzionale e rapporto fiduciario. – 5.5. Il controllo parlamentare come espressione della responsabilità politica del Governo. – 5.6. Il controllo come attività autonoma e distinta dalla garanzia costituzionale e dall'indirizzo politico. – 6. Dal controllo-influenza al controllo-verificazione e viceversa: considerazioni di sintesi.

1. *Premessa*

La riflessione sul concetto di controllo parlamentare deve avere inizio analizzando i vari significati che sono stati attribuiti a questa espressione e i rapporti fra le diverse teorie e interpretazioni che si sono susseguiti nel corso degli anni, valorizzando le rispettive differenze e similarità, i “punti fermi” accolti dalla dottrina, quelli sui quali ancora oggi il dibattito è aperto e, infine, le eventuali lacune che attendono di essere colmate. Si tratta di un passaggio essenziale per far luce sull'ampiezza dell'ambito di applicazione di questa nozione e della sua collocazione all'interno degli studi sulla nostra forma di governo¹.

Sviluppatosi nel corso di oltre due secoli, il dibattito concernente il controllo parlamentare è poliedrico e ha attraversato diverse “stagioni”.

¹ Su questi aspetti, in generale, v. J.C. HAGE, D. VON DER PFORDTEN (eds.), *Concepts in law*, New York, Springer, 2009.

In un primo momento, sulla scorta della tradizione liberale, il sindacato delle Camere nei confronti del Governo è stato considerato una tra le tante espressioni dei *checks and balances* previsti dagli assetti istituzionali rappresentativi, venendo inquadrato, in termini ampi, come articolazione del potere di influenza dell'assise legislativa sulla direzione politica dello Stato.

Rispetto a questa concezione, dominante anche in Italia in epoca statutaria e nei primi anni del periodo repubblicano, tra gli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento si assiste all'elaborazione di nuove coordinate interpretative, che cercano di (ri)leggere l'attività di controllo anche attraverso le nozioni di *verificazione* e di *riesame* al fine di approfondirne le caratteristiche essenziali, oltre che i nessi teorico-dogmatici con i principali istituti della nostra forma di governo (voto fiducia/sfiducia; approvazione dei bilanci; istituti di sindacato ispettivo, ecc.). In virtù di questo passaggio, da un lato, il sindacato del Parlamento viene condotto nell'alveo concettuale dei controlli costituzionali e, in alcuni casi, agli istituti di garanzia previsti dal nostro ordinamento; dall'altro, viene valorizzato il legame tra attività di controllo e vincolo di responsabilità politica tra Parlamento e Governo, a volte interpretandolo alla luce dell'istituto della fiducia, altre volte focalizzandosi sui suoi caratteri distintivi rispetto alla funzione ispettivo-conoscitiva e a quella di indirizzo politico. Ciò nondimeno, come vedremo, anche a causa dell'incapacità di elaborare una nozione di controllo parlamentare idonea a istituzionalizzare i principali risultati del dibattito costituzionalistico, dagli anni Ottanta si registra il ritorno della tendenza a riferirsi a esso in termini ampi, con risultati – ancora oggi – non del tutto soddisfacenti.

Dinanzi a tale scenario, nella prospettiva di identificare le principali impostazioni teoriche susseguitesesi in letteratura, è opportuno analizzare le prime concettualizzazioni di matrice liberale.

2. I riferimenti più lontani: le origini della nozione di controllo parlamentare

In termini generali, l'origine della nozione di controllo parlamentare si radica nello studio delle modalità con cui, dal XVI secolo, gli ordinamenti statali si sono strutturati e, con essi, i parlamenti, intesi quali «collegi unitari e collettivi, con unitari poteri decisionali» coinvolti nell'esercizio della

sovranità². Nella riflessione liberale sottesa all'analisi delle "possibili" forme che può assumere l'organizzazione del potere supremo dello Stato e, del pari, allo studio dei tipi generali delle esperienze di governo esistenti³, il controllo parlamentare viene identificato, muovendo dall'esperienza inglese⁴, come uno dei fattori che garantiscono il bilanciamento fra i principali organi costituzionali⁵.

²Sul rapporto tra le grandi assemblee medievali e i parlamenti di epoca moderna v. A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna*, Milano, Giuffrè, 1962; ID., *Momenti ed aspetti del parlamentarismo medievale*, *Momenti ed aspetti del parlamentarismo medievale*, in *Medievalia*, n. 3, 1982, pp. 23-43, spec. p. 30; ID., *Pré-parlements, parlements, Etats, assemblées d'états*, in *Revue historique de droit français et étranger*, n. 57, 1979, pp. 631-644. Sulla storia dei parlamenti cfr. A. MARTINI, *Parlamenti e I.S. SPOTO, Parlamento*, entrambi in *Il Digesto italiano*, vol. XVIII, parte prima, Torino, Utet, 1907 rispettivamente pp. 99-116 e pp. 117-152; A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, pp. 724-757.

³Secondo il duplice senso individuato da M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1973, p. 214. Sulla costruzione delle classificazioni delle forme di governo si vedano i rilievi di A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 11 ss.; M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, pp. 131-166.

⁴Sulle radici del sistema parlamentare inglese v. A. TODD, *On Parliamentary Government in England. Its Origin, Development, and Practical Operations*, London, Longman, 1869, trad. it., *Il Governo parlamentare in Inghilterra. Sua origine, svolgimento ed azione pratica*, Torino, Utet, 1886.

Sull'influenza dell'esperienza istituzionale inglese nel XVIII secolo cfr. A. GRAF, *L'anglomania e l'influsso inglese in Italia nel secolo XVIII*, Torino, Loescher, 1911, p. 140 ss.; A. ROMANO (a cura di), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del '700 e la prima metà dell'800*, Atti del seminario internazionale di studi in memoria di Francesco Tomás y Valiente, Messina, 14-16 novembre 1996, Milano, Giuffrè, 1998.

⁵In generale, sul principio di separazione-divisione-bilanciamento dei poteri cfr. G.B. UGO, *Divisione dei poteri*, in *Il Digesto italiano*, vol. IX, parte terza, Torino, Utet, 1899-1902, pp. 375-391; A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2 voll.; Parigi, Sirey, 1921; p. 457 ss.; R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 voll., tomo II, Parigi, Sirey, 1922, p. 1; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 4 voll., tomo II, Parigi, Boccard, 1923, p. 514 ss.; C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), rist. Berlino, 1957, p. 182 (trad. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984); G. MARANINI, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, La Nuova Italia, Venezia, 1928; M. LA TORRE, *Considerazioni critiche sul principio della divisione dei poteri*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1929; A. CARENA, *Il principio della divisione dei poteri nello Stato costituzionale*, in *Annali di scienze politiche*, n. 4, 1932, pp. 249-290; P. GAROFALO, *La divisione dei poteri*, Catania, Studio Editoriale Moderno, 1932; L. ROSSI, *La parità giu-*

A questo esito si giunge comunque con gradualità. Per esempio, nel *Secondo Trattato sul Governo* il controllo del potere legislativo nei confronti dell'esecutivo e del federativo rimane ancora sullo sfondo di una trattazione il cui punto focale è il riconoscimento del valore "supremo" del diritto di far le leggi «per tutte le parti e per ciascuno dei membri della società» con la conseguenza che il soggetto a cui è conferito questo potere, eventualmente, può sanzionare l'amministrazione che agisca in contrasto con esse⁶; d'altra parte, nei *Commentaries on the Laws of England*, Blackstone sottolinea che l'equilibrio dinamico tra la Corona, il Governo e le due Camere si realizza mediante il potere di queste ultime di indagare, porre sotto accusa e punire la condotta dei consiglieri della Corona proprio in quanto membri del potere esecutivo⁷.

ridica dei poteri costituzionali nello Stato moderno, in *Rivista di diritto pubblico*, 1936, p. 261 ss.; ID., *Analisi della divisione dei poteri*, in *Scritti vari di Diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 45-77; G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1952, p. 811 ss.; M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, Presses universitaires de France, 1962; M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, Clarendon Press, 1967; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Torino, Utet, 1966, pp. 472-489; M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Parigi, Pichon et Durand-Auzias, 1973 (trad. it., *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese*, Napoli, ESI, 2005); ID., *Les nouvelles séparations des pouvoirs* (trad. it. *Le nuove separazioni dei poteri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007); G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1979-1984; ID., *Poteri dello stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 670-721; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2001²; A. VIGNUDELLI, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Diritto e società*, n. 4, 2006, pp. 657-695 (anche in *Diritto e Questioni pubbliche*, n. 7, 2007, pp. 201-232). Si veda, inoltre, il fascicolo de *Pouvoirs* n. 4, 2012, dedicato a *La séparation des pouvoirs*.

⁶J. LOCKE, *Two Treatises on Government* (1689), In the Former, The False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown: The Latter, Is an Essay Concerning the Original, Extent, and End, of Civil Government, from The Works of John Locke. A New Edition, Corrected. In Ten Volumes, London, 1823, Vol. V par. 143 ss. Nell'ottica di Locke il potere federativo è inteso, sulla scia di Hobbes, come «il potere di guerra e di pace, di fare leghe, alleanze e ogni altro negoziato con tutte le persone e le comunità estranee alla società politica» (par. 146).

⁷W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England in Four Books* (1753), Note selected from the editions of Archibald, Christian, Coleridge, Chitty, Stewart, Kerr, and others, Barron Field's Analysis, and Additional Notes, and a Life of the Author by George Sharswood, Philadelphia, J.B. Lippincott Co., 1893, Vol. 1, Chapter II, par. 154-155: «It is highly necessary for preserving the balance of the constitution, that the executive power should be a branch, though not the whole, of the legislative. The total union of them, we have seen, would be productive of tyranny; the total disjunction of them, for the present,

In termini più analitici, ne *Lo spirito delle leggi* il sindacato politico è considerato uno dei meccanismi di coordinamento funzionale tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario nell'ambito del "governo moderato", inteso quale garanzia di piena libertà per i cittadini⁸. In quest'ottica, tra il legislativo, attribuito «al corpo dei nobili e al corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo», e l'esecutivo, affidato al re, non si devono frapporre meccanismi che impediscano all'uno e all'altro di annullare l'azione della "controparte"; però, così come il primo non si deve intromettere nella concreta amministrazione, affidata al secondo, egli deve pur avere il diritto e la facoltà di esaminare le modalità di applicazione delle leggi da parte dei ministri, che sono tenuti a renderne conto⁹.

Sulla base di queste premesse, si può affermare che a partire da Monte-

would in the end produce the same effects, by causing that union against which it seems to provide. [...] The crown cannot begin of itself any alterations in the present established law; but it may approve or disapprove of the alterations suggested and consented to by the two houses. The legislative therefore cannot abridge the executive power of any rights which it now has by law, without its own consent; since the law must perpetually stand as it now does, unless all the powers will agree to alter it. And herein indeed consists the true excellence of the English government, that all the parts of it form a mutual check upon each other. In the legislature, the people are a check upon the nobility, and the nobility a check upon the people, by the mutual privilege of rejecting what the other has resolved: while the king is a check upon both, which preserves the executive power from encroachments. And this very executive power is again checked and kept within due bounds by the two houses, through the privilege they have of inquiring into, impeaching, and punishing the conduct (not indeed of the king, which would destroy his constitutional independence; but, which is more beneficial to the public) of his evil and pernicious counsellors. Thus every branch of our civil polity supports and is supported, regulates and is regulated, by the rest: for the two houses naturally drawing in two directions of opposite interest, and the prerogative in another still different from them both, they mutually keep each other from exceeding their proper limits; while the whole is prevented from separation and artificially connected together by the mixed nature of the crown, which is a part of the legislative, and the sole executive magistrate. Like three distinct powers in mechanics, they jointly impel the machine of government in a direction different from what either, acting by itself, would have done; but at the same time in a direction partaking of each, and formed out of all; a direction which constitutes the true line of the liberty and happiness of the community».

⁸ C.L. DE SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois* (1748), Libro XI; cfr. Libro V, Cap. 14 «Pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir; donner, pour ainsi dire, un lest à l'une, pour la mettre en état de résister à une autre; c'est un chef-d'œuvre de législation, que le hasard fait rarement et que rarement on laisse faire à la prudence».

⁹ Cfr. i rilievi di B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Alcune riflessioni sulla separazione dei poteri (nel bicentenario de «L'esprit des lois»)*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1, 1949, p. 40 ss.

squieu il controllo parlamentare – inteso come sindacato nei confronti degli organi responsabili dell'applicazione delle leggi – diventa un tassello essenziale del più ampio mosaico dei *check and balances* tra i poteri dello Stato. Si faccia comunque attenzione. L'esperienza storica di affermazione dei *Commons* sulla Corona, attraverso la concessione dei sussidi e, poi, la tendenza a vagliare la condotta politica e amministrativa del Governo, fornisce la base per un affresco politico-istituzionale di successo, il cui tratto distintivo è però il valore supremo della legge, statuizione normativa sovrana¹⁰.

3. *Le riflessioni del periodo statutario*

Anche alla luce delle correnti illuministiche e delle vicende rivoluzionarie della fine del Settecento, le riflessioni di Montesquieu rappresenteranno per tutto il XIX secolo un punto di riferimento per studiosi e legislatori. Così, alla luce dei processi di affermazione dei regimi rappresentativi sostenuti dal costituzionalismo liberale¹¹, e ricollegandosi agli itinerari teorico-dogmatici tracciati, fra gli altri, da Jean-Louis De Lolme, Madame de Staël, François-René de Chateaubriand, Benjamin Constant, François Guizot, Pellegrino Rossi e Charles Guillaume Hello¹², la dottrina statutaria

¹⁰ Sul dibattito internazionale concernente le nozioni di “separation of powers”, “division of powers” and “check and balances” v., *ex pluribus*, J.A. FAIRLIE, *The Separation of Powers*, in *Michigan Law Review*, n. 4, 1923, pp. 393-346; J. WALDRON, *Separation of powers in thought and practice?*, in *Boston College Law Review*, 2013, pp. 433-468.

¹¹ Con riferimento al contesto italiano v. E. CROSA, *La concessione dello Statuto. Carlo Alberto e il Ministro Borelli «redattore» dello Statuto*, Torino, Ist. Giuridico della R. Università, 1936; C. GHISALBERTI, *Dall'antico regime al 1848*, Roma-Bari, Laterza, 1974; ID., *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 1-86; ID., *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, Roma-Bari, Laterza, 2005; P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2003; I. SOFFIETTI, *I tempi dello Statuto albertino. Studi e fonti*, Torino, Giappichelli, 2004. Con specifico riferimento alle esperienze parlamentari pre-unitarie v. l'interessante affresco di G.S. PENE VIDARI, *Parlamenti preunitari e Parlamento subalpino*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali. n. 17 – Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 39-65.

¹² J.-L. DE LOLME, *Constitution de l'Angleterre*, Amsterdam, E. van Harrevelt, 1771; MADAME DE STAËL, *Réflexions sur la paix adressés à M. Pitt et aux Français, Réflexions sur la paix intérieure*, e *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France*, tutti in *Œuvres complètes, Serie III -*

evidenzia le potenzialità evolutive del regime di matrice franco-belga¹³ e,

Œuvres historiques, tome I, sous la direction de L. Omacini, Paris, Champion, 2009, p. 123-132 rispettivamente p. 85 ss., p. 123 ss.; e pp. 285-502; F.R.A. DE CAHATEAUBRIAND, *De la Monarchie selon la Charte*, Paris, Imprimerie Le Normant, 1816; B. CONSTANT, *Principes de politique*, 1806, trad. it., *Principi di politica applicabili a tutte le forme di governo*: a cura di Stefano De Luca, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007; ID., *Cours de politique constitutionnelle*, Parigi, Didier, 1836, trad. it., *Corso di politica costituzionale*, trad.it. dall'avv. V. Galleffi, Firenze, Enrico Monni, 2 voll., 1848-1850. F. GUIZOT, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris, Libraire Maradan, 1816; CH.G. HELLO, *Du régime constitutionnel*, Paris, Gustave Pissin, 1830².

Su questi autori v, anche per ulteriori riferimenti, cfr. M. BARBERIS, *Il costituzionalismo repubblicano di Constant e Madame de Staël*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 1, 2002, pp. 97-117; S. DE LUCA, *La traduzione impossibile. Il modello inglese nel costituzionalismo francese dalla Rivoluzione alla Restaurazione*, Roma, Aracne, 2017; L. LACCHÉ, *The Sovereignty of the Constitution. A historical Debate in a European perspective*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 34, 2017, p. 83 ss.

Di grande rilevanza sono poi le riflessioni di Pellegrino Rossi svolte in occasione del corso di Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Parigi nell'anno accademico 1835-1837 (*Cours de droit constitutionnel: professé à la Faculté de droit de Paris*, recueilli par M.A. Porée, précédé d'une introduction par C. Bon-Compagni, parz. trad. it., *Lezioni di Diritto Costituzionale alla Sorbona*, raccolte da M.A. Porée, a cura di G.F. Ciaurro, A. Leoncini Bartoli e G. Negri, Roma, Colombo, 1992). In esse, Rossi sottolineò la rilevanza dei reciproci legami di controllo tra il potere legislativo, quello esecutivo e il giudiziario e, soprattutto, ricondusse alla diade *irresponsabilità regia - responsabilità politica ministeriale* il meccanismo per garantire l'armonia tra i diversi poteri del regime monarchico-rappresentativo (cfr. pp. 211-217; p. 330 ss.; spec. p. 342: «Signori, abbiamo visto come i tre poteri, il potere legislativo, quello esecutivo, quello giudiziario, liberi ciascuno nella sfera delle rispettive attribuzioni, indipendenti, distinti, sono tuttavia lungi dal vivere ed agire isolatamente. Quel che loro serve da legame, è la regia autorità; il Re partecipa in una certa misura, sia direttamente, sia indirettamente, ai tre poteri, alla loro organizzazione, ed alla loro azione; d'altra parte, essi svolgono gli uni sugli altri una mutua azione, un *controllo reciproco*. Così le Camere non amministrano, ma, per ottenere gli strumenti per amministrare, occorre rendere loro conto, mostrare loro come si amministra. Il potere giudiziario non amministra, non fa la legge, ma la interpreta se essa è oscura. [...] Vi è quindi continuo contatto tra le diverse parti del meccanismo, contatto sufficiente perché il movimento sia comune, ma non rallentato. Il *controllo* che esercitano reciprocamente, gli uni sugli altri, i diversi poteri dello Stato, non può né deve in alcun caso, divenire una sorta di usurpazione, dell'uno sull'altro, un assorbimento dell'uno ad opera dell'altro») (corsivi non testuali). Sui rapporti tra le riflessioni costituzionali francesi e la prima pubblicistica italiana v. la recente ricostruzione di G. MECCA, *Il governo rappresentativo. Cultura politica, sfera pubblica e diritto costituzionale nell'Italia del XIX secolo*, Macerata, EUM, 2019, p. 58 ss.

¹³ Sulle Chartes v. P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey, 1954; P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1995; L. LACCHÉ, *Governo rappresentativo e*

su questa base, i presupposti del sindacato politico del Parlamento: il principio di rappresentanza politica e la diade responsabilità ministeriale-irresponsabilità regia¹⁴.

Già tra i primi commentatori dello Statuto si possono trovare esempi di questa dinamica. Allora, in *Della monarchia rappresentativa*, Carlo Bon Compagni rileva la primazia della “podestà legislatrice” rispetto alle “podestà esecutiva e giurisdizionale”, intendendola sia come autorità di «ordinare le leggi» sia come quella di «vigilare sulla loro esecuzione». In quest’ottica, nelle monarchie rappresentative, «i consessi legislativi» hanno autorità di «vegliare su tutte le parti del pubblico reggimento» (tanto che «se una tale facoltà fosse loro disdetta, lo spirito che dettò le leggi non darebbe vita a tutti gli atti che si compiono nell’interesse comune, le leggi stesse non sarebbero nulla più che una lettera morta, o che l’espressione di un pensiero, il quale rimarrebbe inesequito»), e la loro supremazia si manifesta attraverso due strumenti: in prima battuta, con la concessione dei sussidi, così che «anche gli atti che procedono immediatamente dalla podestà ereditaria cadono sotto la vigilanza dei deputati eletti dal popolo, i quali non consentono i sussidi necessari alle varie parti di servizi pubblici, prima di avere esaminato come proceda il governo»; in seconda battuta, con il sindacare l’attività dei ministri:

principio parlamentare: le Chartes francesi del 1814 e 1830, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 2, 2004, pp. 99-120. Sulla Costituzione belga si veda, L. LACCHÈ, *La Costituzione belga del 1831*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, n. 9, 2001, pp. 71-112 e, altresì, il numero “The Belgian Constitution of 1831: History, Ideologies, Sovereignty” del *Giornale di Storia costituzionale*, n. 1, 2018.

¹⁴ Sul punto, esplicito V.E. ORLANDO, *Sulla responsabilità ministeriale*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1, 1909: «Come in un edificio si riscontrano talune parti, delle quali tutta la struttura di esso dipende; così, in una scienza, avviene che un argomento ne regga e sostenga tutto il sistema. Questo, per l’appunto, deve dirsi della teorica della responsabilità ministeriale, la quale, in un certo senso, comprende in sé e riassume tutto il diritto costituzionale moderno. Ognuno, infatti, degl’istituti del governo parlamentare si coordina con quella teorica, ad essa risale o da essa necessariamente discende. Senza di essa, né può concepirsi un diritto di controllo del Parlamento, né potrebbe esercitarsi la prerogativa del capo dello Stato: questo binomio, che costituisce il carattere essenziale delle forme parlamentari, viene ad integrarsi nella responsabilità ministeriale» (pp. 135-136). Sul punto, v. l’interessante posizione di C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia: saggi politici*, vol. II, Firenze, Le Monnier, 1857, secondo cui l’istituto della responsabilità ministeriale non deriva dall’irresponsabilità regia ma, al contrario, dalla loro autonomia politica e amministrativa: «da che i ministri devono agire, e possono agire come credono», «nel diritto e nella libertà ch’essi hanno i agire in certe funzioni» (pp. 358-363).

Niun decreto del Principe ha autorità, senza la firma del Ministro. Questi debbe dar conto al parlamento di tutte le ragioni che diedero luogo al decreto; né il comando del Principe lo esime dal biasimo, o dalle accuse a cui il decreto possa dar luogo, tenuto che egli è, o ad indurlo a miglior consiglio, o a dimettersi dall'ufficio, anziché secondare un comando contrario ai diritti dei cittadini, ed agli interessi della nazione. Questo principio della responsabilità dei Ministri mantiene un giusto temperamento tra la potenza del Principe, e quella dei parlamenti chiamati a tutelare i diritti e gl'interessi della nazione¹⁵.

Assimilabili a quest'ottica sono poi le considerazioni di Cesare Balbo, per il quale la Camera compartecipa al potere esecutivo mediante «l'iniziativa e tutta la discussione del bilancio annuo e delle leggi di finanza» ma anche attraverso il suo «sindacato o *controllo* supremo»¹⁶, e quelle di Ludovico Casanova; questi, sottolineando l'essenzialità dei reciproci controlli tra potere legislativo e potere esecutivo, afferma che la “sorveglianza” del primo sul secondo, dovendosi realizzare nella «percezione, e sull'impiego delle forze materiali, onde ha da far uso» pur basandosi, logicamente, sulla funzione legislativa, sfocia in un atto di compartecipazione delle Camere allo stesso potere governativo¹⁷.

Lungo questa direttrice, anche sulla base della mutevole prassi¹⁸, la dottrina analizza il controllo delle Camere in corrispondenza di tre ambiti tematici: i) l'applicazione della legge; ii) l'esame dei bilanci (sindacato finanziario); iii) la verifica della responsabilità ministeriale (sindacato politico e/o amministrativo); considerandolo, dunque, come attività di influenza e, nel contempo, di sorveglianza rispetto all'amministrazione del regno, che si realizza attraverso l'ispezione dell'azione dei ministri e del Gabinetto, tanto con riferimento alla politica estera quanto alla politica interna, sia rispetto all'andamento delle amministrazioni pubbliche, sulla base dei tributi

¹⁵ C. BON COMPAGNI, *Della monarchia rappresentativa*, Torino, Tipografia Cotta e Pavese, 1848, p. 33. Sul punto cfr. altresì P. PEVERELLI, *Comenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, Tip. Castellazzo e Degaudenzi, 1849, p. 131 ss.; L.A. MELEGARI, *Sunti delle lezioni di diritto costituzionale date dal sig. professore L.A. Melegari nella Università di Torino l'anno scolastico 1858-59; compilati da alcuni studenti per uso dei loro condiscipoli*, Torino, Lit. Laudi, 1859, p. 231.

¹⁶ C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, cit., vol. I, p. 283.

¹⁷ L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, vol. I, Genova, L. Lavagnino, 1859, p. 24.

¹⁸ Sui cui, di recente, v. R.F. ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino a 1846-1848*, Roma, Luiss University Press, 2016, pp. 114-128. Più in generale, v. P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1971.

concessi e dei bilanci approvati, sia dei provvedimenti adottati in applicazione della legge¹⁹.

In aggiunta, in quanto “giurisdizione politica” (nei contenuti) e garanzia “giuridica” (nei mezzi), connessa all’attuazione della legge²⁰ ed estesa a tutti i campi di azione governativa, con i soli limiti “specifici” richiamati dallo Statuto²¹, il sindacato parlamentare si qualifica anche come guarenti-

¹⁹ Cfr. L. PALMA, *Dell'ordinamento dei poteri pubblici*, Firenze, Pellas, 1884³, p. 414 ss.; G. ARANGIO RUIZ, *Delle guarentigie costituzionali*, Napoli, Pierro, 1886, p. 241 ss.; ID., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, F.lli Bocca, 1913, p. 528 ss.; N. ZANICHELLI, *Studi politici e storici*, Bologna, Zanichelli, 1893, p. 40; V. MICELI, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1898, p. 204 ss.; ID., *Inchieste parlamentari: studi di diritto parlamentare*, estratto da Enciclopedia giuridica italiana, Milano, Società Editrice Libreria, p. 3 ss.; ID., *Il diritto d'interpellanza: studi di diritto e di politica parlamentare*, Milano, Società Editrice Libreria, 1908, pp. 1-12; ID., *Principii di diritto parlamentare*, Milano, Società Editrice Libreria, 1910, p. 91 ss.; L. MINGUZZI, *Governo di Gabinetto e Governo presidenziale*, Bologna, Zanichelli, 1886, p. 13 ss.; M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tip. Camera dei Deputati, 1887, pp. 311-453; V.E. ORLANDO, *Studii giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico*, 1886, p. 553; ID., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, p. 132 ss.; G.B. UGO, *Statuto*, in *Il Digesto italiano*, vol. XXII, parte seconda, Torino, Utet, 1895, pp. 327-432, spec. p. 357; RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commentario allo Statuto del Regno*, vol. I, Torino, Utet, 1909, p. 184 ss.; p. 504 ss.; E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Napoli, Alvano, 1920², p. 287 ss. Sono dedicate specificamente al sindacato parlamentare le opere di (in ordine cronologico) G. ARCOLEO, *L'inchiesta nel governo parlamentare*, Napoli, G. De Ruberto, 1881; L. RAVA, *Il sindacato parlamentare sull'amministrazione e il bilancio*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1890; G. ARCOLEO, *Trattato di Diritto costituzionale* [1890], ora in ID., *Le opere di Giorgio Arcoleo*, a cura di G. Paulucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. III Milano, Mondadori, 1935, pp. 326-377; I. TAMBARO, *Il sindacato parlamentare: studii e ricerche*, in *Il rinnovamento economico amministrativo*, nn. 9-10, 1894, pp. 89-117, E. ARDUINO, *La competenza del Parlamento in materia di bilancio*, Torino, 1898; A. BRAGAGLIA, *I sindacato parlamentare. Principii - norme - forme*. Torino-Roma, Roux e Viarengo, 1903; I.S. SPOTO, *Parlamento*, cit., pp. 242-268.

²⁰ Sul punto v. D. DE MARTINO, *Il diritto di necessità dello Stato e la responsabilità ministeriale*, S. Maria Capua Vetere, Cavotta, 1913: «Il dare esecuzione alla legge rappresenta la prerogativa del governo, il quale trova in essa limiti positivi e negativi, e se li supera sommette violazioni che danno vita a responsabilità diverse, a seconda della varietà dell'azione. Correlativa all'azione del governo sorge la legittimità del sindacato parlamentare; il quale, con la sua funzione di controllo, può, se non l'approva, giudicare dell'applicabilità della censura politica o della necessità dell'accusa parlamentare, ma, assolutamente, non può, né deve invadere la sfera della potestà esecutiva» (p. 89).

²¹ M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996, p. 254 ss.

gia costituzionale nelle mani del potere rappresentativo²² a protezione del “nocciolo” dello Statuto, del suo fine politico fondamentale e della sua stessa condizione di “elasticità”: il rispetto del principio consensuale nelle decisioni supreme e nella dialettica tra il re (e il suo Governo) e le due Camere, secondo le forme del procedimento legislativo²³.

²²In questo senso, con specifico riferimento alla funzione legislativa e al sindacato sul bilancio del Parlamento nei confronti del Governo, I. TAMBARO, *Guarentigie costituzionali*, in *Il Digesto italiano*, vol. XII, Torino, Utet, 1903, pp. 1045-1058, spec. pp. 1050-1051. Sulla nozione di guarentigia costituzionale in ambito statutario e sulla successiva nozione di garanzia costituzionale v., oltre alla citata voce di Tambaro, v. A. BRUNIALTI, *Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, Torino, Utet, 1896, p. 353; G. ARANGIO-RUIZ, *Delle guarentigie costituzionali*, cit.; p. XI e p. 228 ss.; V.E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie di libertà*, Torino, Utet, 1890; P. BODDA, *Guarentigie costituzionali*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. XVI, Torino, Utet, 1938, pp. 522-526; S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetto)*, Milano, Giuffrè, 1950; ID., *Garanzia costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, 1969, pp. 491-511; Di recente, v. la sintesi del dibattito del periodo repubblicano in G. REPETTO, *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2018, p. 725 ss. e in R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 59 ss.

²³Sul modello del “King in Parliament” nell’ambito dell’esperienza statutaria v. le riflessioni di M. PIERINI, *Dal sovrano al capo di uno stato costituzionale: evoluzione della forma di stato e di quella di governo dall'Italia liberale all'entrata in vigore della Costituzione*, in *Studi senesi*, n. 2, 2013, spec. p. 10 ss.

Più in generale, il tema richiama l’ampio dibattito sulla rigidità e modificabilità dello Statuto albertino, su cui cfr. L. ROSSI, *La 'elasticità' dello Statuto italiano*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, vol. I, Padova, Cedam, 1940, p. 40 ss.; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 3 ss.; J. VARELA SUANZES, *Riflessioni sul concetto di rigidità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1994, pp. 3313-3338; A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra Costituzione*, Padova, Cedam, 1996; ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002²; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2003.

Accolgono la prospettiva della rigidità parziale dello Statuto R. BIN., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 91 ss.; ID., *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 2002², pp. 10-15; ID., *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2007, p. 11 ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzione e legge fondamentale*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2006, p. 469 ss. Sul punto, efficaci i rilievi di R.F. ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., p. 40 ss., spec. pp. 47-48 (e anche ID., *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1, 2011, pp. 13-22). F. FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 67 ss. (e anche ID.,

Questa impostazione è l'esito del tentativo di inquadrare il controllo parlamentare all'interno di una cornice ordinamentale che, anche a causa dell'assenza di specifiche coordinate normative (statutarie e legislative) sulla base delle quali identificare (o dedurre) i suoi elementi tipici, non consente di chiarire il confine tra gli ambiti di competenza del Gabinetto e quelli delle due Camere nell'attività di direzione politica dello Stato; anche da qui l'oscillazione tra i diversi significati attribuiti all'espressione in oggetto, in qualche caso intesa come *giudizio* dell'attività del Gabinetto, in altri come *influenza* o *compartecipazione* a essa²⁴.

Original intent e rigidità dello Statuto albertino, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2016, pp. 609-635).

La tesi a sostegno della rigidità “parziale” e “procedurale” dello Statuto è senz'altro coerente con l'impostazione della Carta del 1848, con la sua matrice francese (su cui, con riferimento alla Charte del 1814, P. BASTID, *La théorie juridique des chartes*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1953, p. 172: «La Charte ne peut être modifiée par le Roi seul. Tout changement, explicite ou implicite, suppose le concours des représentants de la Nation se traduisant au moins sous le forme de la loi»), e – da ultimo – in armonia con gli intendimenti del ceto politico piemontese. In particolare, su quest'ultimo punto, v. la posizione di espressa da Cavour nel famoso articolo del 10 marzo 1848: «La parola IRREVOCABILE, come è impiegata nel preambolo dello Statuto, è solo applicabile letteralmente ai nuovi e grandi principi proclamati da esso, ed al gran fatto di un patto destinato a stringere in modo indissolubile il popolo ed il Re. Sì, noi consideriamo il patto che sanziona lo Statuto come legge IRREVOCABILE, che non potrebbe venir violata senza farci spregiuri e colpevoli della più mostruosa ingratitudine. Ma ciò non vuol dire che le condizioni particolari del patto non siano suscettibili di progressivi miglioramenti operati di comune accordo tra le parti contraenti. Il Re, col concorso della nazione, potrà sempre nell'avvenire introdurre in esso tutti i cambiamenti che saranno indicati dall'esperienza e dalla ragione dei tempi» (in «Il Risorgimento», a. I, n. 63, in C. PISCHEDDA, G. TALAMO (a cura di), *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, vol. III, Torino, Einaudi, 1976-78, p. 1113 ss.; anche in F. MAZZANTI PEPE, *Profilo istituzionale dello Stato italiano*, Roma, 2004, pp. 121-123). Da ultimo, devono essere considerati i rilievi della miglior dottrina del periodo: M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 161 ss.; RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commentario allo Statuto del Regno*, cit., vol. I, p. 50 ss. («Il vero significato della frase “perpetua ed irrevocabile” è semplicemente questo: che il Re Carlo Alberto, nel promulgare il promesso Statuto, dichiarava di assumere per sé e pei successori suoi l'obbligazione solenne e spontanea di non tornare mai addietro»); T. MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1, 1926, pp. 187-209, spec. p. 193 ss.

²⁴ Tendenza che trova riscontro, inevitabilmente, anche nel dibattito concernente le questioni di “alta amministrazione” e, più in generale, gli elementi caratteristici delle attività di competenza del Consiglio dei Ministri. Sul punto v. l'efficace ricostruzione del dibattito fornita da M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordi-*

Rispetto a questo scenario, non mancano proposte ambiziose che, per certi versi, anticipano alcune delle problematiche che verranno affrontate solo in epoca repubblicana. Così, focalizzandosi sull'oggetto del sindacato, Enrico Presutti suggerisce di distinguere tra sindacato politico, ossia, in termini ampi, l'ispezione concernente «l'attività di ogni organo dello Stato, specie di quelli facenti parte del potere esecutivo» che investe sia la legalità sia «la bontà intrinseca dell'attività stessa» e, come tale, esercitabile con la stessa efficacia sia dalla Camera dei deputati che dal Senato del regno, e il controllo politico *strictu sensu*, che consiste invece nell'«approvare o disapprovare l'indirizzo politico che il Gabinetto segue ed il modo onde il Gabinetto è composto», esercitabile principalmente dalla Camera dei deputati²⁵.

Ancora, pur inquadrando, secondo l'approccio classico, il sindacato come vigilanza e impulso sull'attività politica o finanziaria del governo, Antonio Bragaglia tenta di individuarne i tratti tipici: i presupposti (e.g. l'autonomia delle Camere, la pubblicità degli atti e documenti di governo e di amministrazione, la partecipazione dei membri del governo ai lavori delle camere, la loro responsabilità politica verso il Parlamento); i principali atti di diritto parlamentare tramite i quali si realizza (interrogazione, interpellanza, inchiesta, mozione e mozione di sfiducia); i differenti gradi in cui si manifesta (dall'espressione di un desiderio al commento, passando per la critica degli atti del governo per giungere alla prescrizione tassativa di un determinato atto); i limiti rispetto all'attività dell'esecutivo e del giudiziario; da ultimo, gli atti del governo che formano l'oggetto del sindacato²⁶.

Eppure, di là da queste eccezioni, la dottrina costituzionalistica si muove in larga misura nel solco tradizionale, lasciando sullo sfondo la proposta avanzata da Ugo Forti a partire dai *Controlli dell'amministrazione comunale*, tesa ad affiancare alla tradizionale lettura dell'attività di controllo un

naria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello, Napoli, Jovene, 2009, pp. 8-60.

²⁵ E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, cit., p. 287 ss.

²⁶ A BRAGAGLIA, *I sindacati parlamentari. Principii – norme – forme*, cit.: «Persone e istituti che esercitano facoltà possono fallire: in specie il potere esecutivo delle facoltà di amministrazione e di governo può: a) far uso illegale, illegittimo, eccederne, usurpando quelle di altri poteri, quelle dei cittadini; e b) – pur mantenendosi nella legge e nell'ambito della legge – tralasciare i mezzi convenienti ai fini molteplici e complessi dello Stato. Di qui l'esigenza: a) di controllo e di freno; b) di impulso e di censura; uffici diversi, come si scorre subito, ma che si comprendono tutti sotto l'appellativo di *sindacato*» (p. 36 ss.).

approccio più analitico, coerente con le direttive interpretative contenute nel Trattato Orlando²⁷.

In particolare, nell'ottica di questo autore (e della dottrina che ad esso si ispirerà, principalmente amministrativista) l'attività di controllo viene interpretata come un fenomeno logico che consiste in «un'indagine sulla rispondenza di un determinato atto o comportamento a determinate norme»²⁸ e, sulla base di questa premessa, vengono approfonditi i suoi tratti specifici: i) la differenziazione tra il controllore e il controllato; ii) la posteriorità dell'attività o comportamento rispetto al controllo; iii) il suo esito, vale a dire la manifestazione di volontà del controllante, che si associa alla possibilità di produrre effetti giuridici positivi sull'attività controllata o, comunque, di salvaguardia delle norme prese come riferimento. Nell'ottica di Forti, la valorizzazione di questi profili dell'attività di controllo – che si affiancano, ma non si sostituiscono alle tradizionali concezioni di matrice “classica” – è funzionale a proporre una tipizzazione delle sue figure nell'ordinamento vigente. In particolare, questo passaggio viene compiuto sulla base dello schema della divisione dei poteri «intesa non tanto nel suo significato formale, cioè avendo riguardo all'*organo* da cui emana l'attività, quanto nel significato *materiale*, cioè in considerazione del carattere *intrinseco* che l'attività di controllo riveste». L'esito di questo ragionamento è l'esaltazione della distinzione tra controlli amministrativi e giurisdizionali mentre il controllo parlamentare sembra destinato a un ruolo del tutto marginale. Per un esito diverso, come vedremo, occorre attendere il secondo dopoguerra²⁹ quando anche la dottrina costituzionalistica analizzerà

²⁷ U. FORTI, *I controlli nell'amministrazione comunale*, in *Trattato di diritto amministrativo italiano*, diretto da V.E. Orlando, vol. II, parte II, Milano, Giuffrè, 1915, p. 607 ss.

²⁸ *Ivi*, p. 608.

²⁹ *Ivi*, p. 617 ss. «Una classificazione dei controlli in *legislativi*, *amministrativi* e *giudiziari* assume un diverso e ben più importante significato: in quanto cioè essa si riferisce alle sostanziali caratteristiche giuridiche dell'atto di controllo, e si propone di applicare ad esso la fondamentale tripartizione delle forme di attività dello Stato in *legge*, *atti amministrativi* (in senso largo) e *pronunce giurisdizionali*. Diciamo subito – ed è del resto quasi superfluo il notarlo – che, dato il concetto di controllo da noi stabilito, non si può parlare di un controllo-legge senza cadere in una manifesta *contradictio in adiecto*; perché il controllo presuppone necessariamente una norma, un principio la cui osservanza è destinato a curare; ed un atto di controllo non può quindi identificarsi con la statuizione della orma stessa senza mutare completamente natura. Resta dunque la distinzione in controlli *amministrativi* e *giurisdizionali*» (p. 619). Su questo *modus operandi* v. comunque le critiche di G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 239 ss.

la forma di governo italiana accogliendo alcuni degli spunti suggeriti dal Forti.

Ad ogni buon conto, è particolarmente interessante rilevare che durante passaggio dal regime liberale a quello fascista³⁰ e, nello specifico, in corrispondenza della soppressione della Camera dei deputati e dell'istituzione di quella dei Fasci e delle Corporazioni il venir meno del sindacato parlamentare nei confronti del Governo è rilevato solo da alcuni studiosi; altri, invece, prendendo spunto dall'art. 19 della legge 19 gennaio 1939, n. 129, secondo cui «i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato e delle Aziende autonome di Stato e degli Enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, sono discussi e votati dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni» (oltre che dal Senato del regno), attribuiscono al nuovo consesso rappresentativo, accanto al ruolo di “collaborazione sussidiaria” alle attribuzioni normative del Governo della nuova assemblea³¹, un com-

³⁰ Sulla dottrina costituzionalistica italiana tra gli anni Venti e Quaranta cfr. G. MARANINI, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, Venezia, La Nuova Italia, 1928; AA.VV., *Convegno Nazionale Universitario sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista nei giorni 18 e 19 maggio 1940*, Pisa, Arti Grafiche Pacini Mariotti, 1940; C. MORTATI, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali della Università di Macerata*, vol. XIV, 1941, pp. 1-46 (poi in ID., *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 429-471. Sulla dottrina della costituzione durante il Ventennio v. M. FIORAVANTI, *La costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, Giuffrè, p. 117 ss. e p. 165 ss.

³¹ In questo senso v. S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939²: «Questo spostamento soggettivo della facoltà di fare le leggi dai vecchi Parlamenti ai Governi è la vera rivoluzione copernicana del diritto costituzionale di oggi. E questa tendenza, più spiccata in Italia, si verifica quasi in tutti gli Stati viventi, sia pure sotto forme e in gradi diversi. Non il Parlamento, ma il Governo, sostanzialmente, sta diventando sempre più l'organo legislativo “ordinario”; e dai comunicati del Consiglio dei Ministri i cittadini italiani apprendono, periodicamente, i comandi dello Stato. Al più le Camere non si limitano che a ratificare e a convertire in leggi i comandi del Governo. Il rapporto, rispetto alla teoria e alla prassi dello Stato demo-liberale, è letteralmente rovesciato. Mentre il Parlamento caratterizza e definisce lo Stato demo-liberale (Stato parlamentare); il Governo definisce lo Stato fascista (Stato governativo, o, come anche comunemente si dice “autoritario”): ma la governatività, di cui, come sappiamo, è un'esplicazione caratteristica della stessa corporatività, è quel carattere peculiare e saliente dello Stato fascista, per cui, nel rapporto di diritto pubblico, sempre ed in ogni caso costituito da questi due termini indissolubili: governanti e governati, la prevalenza è data la primo termine: il Governo. Il quale, anche se sorretto, promosso e alimentato dalla società, incarna e rappresenta esso giuridicamente lo Stato» (p. 56). Cfr. altresì C.A. BIGGINI, *La camera dei fasci e delle corporazioni*, cit.: «Nel vecchio ordinamento costituzionale il Parlamento è l'organo che pone

pito di vigilanza finalizzato a impedire che «le formazioni che vengono sorgendo con intensità crescente nell'ambito dell'attività amministrativa e finanziaria pubblica restino al di fuori del controllo degli organi legislativi» il tutto, in sostanza, a garanzia dello Stato fascista³².

l'indirizzo politico generale e, quindi, dirige e comanda a tutti gli altri organi, non solo in quanto organo legislativo, ma anche, e soprattutto, in quanto organo supremo. Nel nuovo ordinamento il Parlamento come non è organo che condiziona la creazione e l'esistenza del Governo, così non ne condiziona l'attività: attività di Governo che, intesa come indirizzo politico generale, è già attribuita, dalla legge del 1925, al Duce del fascismo, Capo del Governo. Alle Camere è così assegnato un compito di collaborazione per la realizzazione appunto del programma politico del Governo con la partecipazione alla funzione legislativa, alla suprema manifestazione della volontà dello Stato: e la legge è imperativa perché suprema volontà collettiva, perché esprime l'interesse collettivo della Nazione, e tale qualità assume nel suo completo processo di formazione, ossia in quanto emana da organi che rappresentano ed interpretano l'interesse collettivo» (p. 22).

³²Con riferimento alla dottrina tra gli anni Venti e Quaranta cfr. S. TRENTIN, *Corso di istituzioni di diritto pubblico: appunti dalle lezioni, anni accademici 1923-26*, Padova, La Litotipo, 1926, p. 653 ss.; M.T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di Diritto pubblico e legislazione scolastica ad uso degli Istituti superiori di magistero*, Milano, G. Tenconi, 1929-1930, pp. 278-296; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1936, pp. 214-224; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico: il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1929, pp. 306-312; ID., *Istituzioni di diritto pubblico: il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1937, pp. 327-331; C. CARISTIA, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Catania, Circolo Commercialista, 1932, pp. 261-264; ID., *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Sei, 1937, pp. 243-245; ID., *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Sei, 1938, pp. 241-243; S. LESSONA, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Firenze, Cya, 1932, pp. 133-134; P. BODDA, *Istituzioni di diritto pubblico: dottrina generale dello Stato, ordinamento costituzionale amministrativo sindacale e corporativo dello Stato italiano, legislazione sociale*, Torino, Editrice Libreria Italiana, 1940, p. 76.

Evidenzia il venir meno dei presupposti del controllo politico nei confronti del governo M.T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1941, p. 236 ss.: «Oggi il controllo politico da parte della Camera ha perduto ogni importanza, anzi si deve ritenere completamente caduto, anche perché dopo la L. del 1928 sul Gr. Consiglio del F. mancherebbe di sanzione». Sul punto, v. anche la posizione di A. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit. per il quale: «Essenzialmente a tre si riducono le funzioni della Camera: a) la rappresentativa; b) la legislativa; c) la ispettiva o di controllo; è inutile parlare di quest'ultima, perché essa è la funzione più elementare della Camera. La legge non ne parla nemmeno, salvo in quegli articoli in cui si tratta dell'esame del Bilancio e dei conti dello Stato. Particolarmente notevole è il fatto che secondo l'art. 15 della legge sono soggetti all'esame e al controllo della Camera e quindi anche del Senato i bilanci «delle aziende autonome dello Stato ...» [...]. Ma la funzione ispettiva o di controllo della Camera sull'amministrazione dello Stato si potrà svolgere oltre che con l'esame dei bilanci con l'istituto dell'«interrogazione»; mentre è facile osservare che, per ragioni ovvie, dato il concetto del Regime fascista, non ha più ragion di essere e di svolgersi l'istituto dell'«interpellanza»» (p. 184).

Rispetto a questa dinamica, lo scenario del periodo transitorio si presenta più articolato. Da un lato, infatti, l'attribuzione di poteri ispettivi alla Consulta nazionale prima e alla Costituente dopo è inquadrata secondo gli schemi tradizionali; dall'altro, all'interno delle discussioni svolte nell'ambito della "Commissione di Studi attinenti alla riforma dello Stato", attiva presso il Ministero per la Costituente e nei dibattiti in Assemblea Costituente, i riferimenti al controllo parlamentare non mancano ma affiorano incidentalmente in alcuni specifici passaggi in commissione o in aula. Approfondiamo con maggior dettaglio quest'ultimo aspetto.

4. Il dibattito costituente

Con riferimento ai lavori del periodo "transitorio", occorre prendere le mosse dai documenti della "Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (cosiddetta "Commissione Forti") e, nello specifico, dalla relazione della prima sottocommissione, dedicata ai "problemi istituzionali"³³.

Sul ruolo di garanzia del controllo parlamentare nei confronti dell'attività legislativa del Governo v. le riflessioni di P. BODDA, *Guarentigie costituzionali*, cit., pp. 522-526, spec. 524-526 e i rilievi di M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare*, cit., pp. 192-196.

In generale, sulla Camera dei fasci e delle corporazioni cfr. G. RABAGLIETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Bologna, Parma, 1937; E. SAILIS, *La camera dei fasci e delle corporazioni*, Milano, Giuffrè, 1939 (dal quale è tratta la citazione del corpo del testo, p. 134); C.A. BIGGINI, *La camera dei fasci e delle corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, Padova, Cedam, 1939; S. CARBONARO, *La camera dei fasci e delle corporazioni*, Firenze, Cya, 1939. Sui presupposti teorici connessi ai rapporti tra i principi corporativi e le istituzioni parlamentari v. G. CHIARELLI, *Lo Stato corporativo*, Padova, Cedam, 1936, spec. p. 109 ss.

³³Sul periodo transitorio-costituente cfr. E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 15-68; E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, il Mulino, 1979 (e, in particolare, S. BOVA, *L'elaborazione della Carta Costituzionale nel «Comitato di redazione»*, in *La fondazione della Repubblica*, cit., pp. 305-347); U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica. Tomo II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1980; F. BRUNO, G. AMATO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1981, pp. 33-85; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016; F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Milano, FrancoAngeli, 2018. Sui rapporti

In quella sede la discussione si focalizza sulla possibilità di prevedere un potere legislativo articolato in due Camere e di attribuire a una di esse un ruolo di “freno” per incentivare una ponderazione (politica o tecnica) nell’elaborazione della legge e degli atti aventi forza di legge³⁴.

Accanto a questo primo (ancorché velato) accenno, il sindacato parlamentare trova menzione nel dibattito sul potere di inchiesta. Concordi sulla possibilità di accordare alle Camere uno strumento funzionale alla raccolta di informazioni e materiali utili all’esercizio della funzione legislativa, i commissari suggeriscono di fornire al Parlamento poteri di sorveglianza sulla gestione degli apparati pubblici e di dotarlo di copertura costituzionale; ciò anche in virtù del suo collegamento con l’attività di verifica della condotta politica del governo³⁵.

In aggiunta a questi rilievi, alcuni riferimenti al controllo delle Camere si trovano nel dibattito concernente l’articolazione della funzione di governo. Qui, pur riconoscendo l’inopportunità di rendere esplicita in Costituzione ogni possibile articolazione della funzione di governo, data la sua “variabilità” a seconda dall’assetto partitico di riferimento, talché «[diventava] impossibile stereotiparne il contenuto in una forma costituzionale», è sottolineata la possibilità per il governo di assumere un ruolo direttivo circa la cura degli interessi dello Stato individuando, del pari, i limiti entro cui la sua azione si sarebbe dovuta realizzare: limiti posti dalla Costituzione e dalle leggi, *in primis* quella di bilancio, predisposta sotto il controllo del Parlamento³⁶.

Del pari, anche la seconda sottocommissione (competente sulle “problematiche concernenti l’organizzazione dello Stato”) si occupa delle modalità con cui assicurare la partecipazione del Parlamento alle attività direttive dello Stato. In questa sede, esso viene considerato un organo essenzialmente “legislativo”, responsabile della disciplina dei principali assetti concernenti la pubblica autorità anche mediante l’istituto della riserva di legge; coerentemente con questo approccio, il controllo delle Camere nei confronti del Governo trova un accenno in corrispondenza delle modalità

tra Costituente e dottrina costituzionalistica v. F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica dell’Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1998, pp. 189-234.

³⁴ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all’Assemblea Costituente*, vol. I, *Problemi costituzionali e organizzazione dello Stato*, Roma, Failli, 1946, p. 191 ss.

³⁵ *Ivi*, p. 211.

³⁶ *Ivi*, pp. 239-241.

attraverso cui garantire il rispetto dei vincoli giuridici relativi all'emanazione degli atti normativi del governo, *in primis* i decreti legislativi delegati³⁷.

Per quanto riguarda invece i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, occorre soffermarsi sulle discussioni della Commissione per la Costituzione (la "Commissione dei Settantacinque") e in particolare su quelle sviluppatesi tra i componenti della seconda sottocommissione, a partire dalla relazione sul "potere legislativo" predisposta dall'on. Mortati³⁸.

In essa il governo parlamentare è illustrato come un sistema caratterizzato da un ampio «nesso di omogeneizzazione tra l'un potere e l'altro, di modo che non dovrebbero sorgere possibilità di antitesi, di squilibri, di disarmonie», nello specifico, tra il potere esecutivo e quello legislativo. In questa cornice, dopo aver ribadito l'importanza della scelta concernente l'articolazione monocamerale o bicamerale del potere legislativo, l'attività di sindacato parlamentare è menzionata dall'on. Mortati in occasione della definizione dei limiti del potere di inchiesta³⁹.

Ciò nonostante, la successiva discussione sull'organizzazione della forma di governo repubblicana non valorizzerà gli accenni al controllo parlamentare. Un'eccezione in tal senso è comunque rappresentata dalla posizione dell'on. Patricolo, che si schiera in favore dell'opportunità di orientare i lavori della commissione nel senso di sancire in Costituzione, coerentemente con l'ordine del giorno Perassi, la funzione parlamentare di «vigilanza e controllo su tutti i poteri dello Stato»⁴⁰. Questa proposta, però, si

³⁷ *Ivi*, p. 293 ss.

³⁸ Per l'ordine dei lavori della sottocommissione e la suddivisione tematica delle relazioni cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 1° agosto, 1946, p. 79.

³⁹ Intervento Mortati, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pp. 82-85; pp. 87-93; Del resto, proprio come era avvenuto in corrispondenza della Commissione Forti, si suggerisce di differenziare l'assetto bicamerale attribuendo ad una delle due assemblee una funzione «ritardatrice, di controllo» nei confronti dell'operato della prima.

⁴⁰ Odg Perassi: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Ordine del giorno presentato nella seduta del 4 settembre (v. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, pp. 102-103) ma approvato nella seduta del giorno successivo (v. ASSEMBLEA CO-

scontra con la sua portata innovatrice; infatti, all'opportunità di conferire al Parlamento un siffatto potere, si contrappone la preoccupazione che esso possa esercitare un'indebita ingerenza rispetto agli altri organi costituzionali e amministrativi. Così, all'opportunità di prevedere un controllo parlamentare sulle funzioni amministrative espletate dal Governo in ambito giudiziario rilevata dallo stesso on. Patricolo, viene contrapposto dall'on. Calamandrei il timore che il dibattito si orienti prematuramente verso la trattazione dei singoli poteri dello Stato, *in primis* quello giudiziario. Il risultato di questa dinamica è lo spostamento della discussione sul potere di controllo del Parlamento a vantaggio del dibattito concernente l'articolazione del potere legislativo⁴¹.

Si torna a discorrere di controllo parlamentare il 20 settembre, questa volta in sede di commissione plenaria, in occasione del dibattito sulla disciplina costituzionale del potere di inchiesta. Sul punto, l'on. Mortati rileva l'opportunità di un suo riconoscimento presso la Carta e, eventualmente, di una specificazione delle sue modalità di esercizio; in seguito, l'on. Pa-

STITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, p. 129).

Per l'odg Patricolo (ripresentato, con integrazioni, nella seduta del 6 settembre) v. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, pp. 118-119: «Premesso che la costituzione del nuovo Stato italiano deve ispirarsi ai concetti di una sana democrazia; considerato che la forma di Governo più rispondente alle esigenze dell'attuale situazione politica italiana è quella della repubblica parlamentare; ritenuto che l'ordinamento giuridico dello Stato debba uniformarsi al principio di separazione dei poteri; riconosciuto che il Parlamento, rappresentante della volontà popolare, oltre alla sua funzione legislativa, ha anche una funzione politica di vigilanza e controllo su tutti i poteri dello Stato; propone che lo schema di costituzione che sarà presentato all'approvazione della Costituente, risponda alle seguenti esigenze di ordine giuridico e politico: 1°) adozione della forma di governo parlamentare; 2°) rispetto della divisione ed autonomia dei poteri; 3°) riconoscimento delle funzioni politiche di vigilanza e di controllo del Parlamento sui poteri dello Stato».

⁴¹ Cfr. nello specifico Interventi di Porzio, Perassi, Patricolo e Calamandrei, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, pp. 132-133; V. altresì le considerazioni di Terracini: «è vero che la questione della divisione dei poteri fa parte di quell'inquadramento iniziale di cui si è già parlato nella seduta di ieri e per il quale potrà avvertirsi l'esigenza di parlarne ancora e concludere in maniera specifica, prima di affrontare i problemi singoli; [...] ma è vero altresì che la proposta di riconoscere al Parlamento e quindi all'organo specifico del potere legislativo, una funzione di controllo politico sopra gli altri poteri dello Stato è già un modo particolare di concepire ed applicare il criterio della divisione dei poteri. E da rilevare tuttavia che l'ordine del giorno Patricolo distingue i due compiti del Parlamento: da una parte la funzione legislativa e dell'altra una funzione di carattere preminente e sovrano».

tricolo suggerisce un ampliamento della discussione per riprendere l'esame dell'ordine del giorno presentato all'inizio del mese. Ancora una volta, però, durante la seduta del giorno dopo, la maggioranza dei membri della commissione decide di privilegiare il dibattito sugli aspetti strutturali dell'organizzazione parlamentare e di lasciare a un secondo momento la risoluzione dei profili funzionali rinviando di nuovo la discussione in merito⁴².

Nello specifico, dunque, con riguardo ai lavori preparatori delle commissioni dell'Assemblea costituente, al netto degli interventi dell'on. Patricolo, si può affermare che il controllo parlamentare rimane un tema secondario, forse a causa del poco interesse (o della poca dimestichezza) dei costituenti rispetto ai suoi elementi "tipici".

Di esso, comunque, si può trovare traccia in alcuni dibattiti dedicati ad altri temi. Per esempio, nelle discussioni concernenti l'istituto della *prorogatio*⁴³ è riconosciuta l'esigenza di assicurare la sottoposizione dell'operato del governo al sindacato politico delle Camere; esigenza avvertita anche in occasione della possibilità di attribuire al Governo la possibilità di emanare i decreti legislativi delegati⁴⁴. Ancora, una conferma di questa dinamica si può individuare anche nelle affermazioni dell'on. La Rocca. Questi, sulla disciplina dei rapporti fra Governo e Parlamento, rileva la necessità di garantire al secondo il potere di critica sul primo, anche al di là del "momento fiduciario", con l'effetto di abbozzare un'interpretazione del Parlamento come organo di espressione di un potere di controllo politico originariamente attribuito al popolo⁴⁵.

Sulla stessa scia trova menzione anche la proposta dell'on. Mortati connessa con l'articolazione procedimentale del rapporto di fiducia. In quell'occasione, Mortati evidenzia i vantaggi legati alla possibilità per il Gover-

⁴² Interventi di Mortati, Terracini, Patricolo, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 20 settembre 1946, pp. 245-247; cfr. intervento Mortati, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 21 settembre 1946, p. 249 ss. nel quale specifica che la funzione di controllo del Parlamento si articola nei poteri di interpellanza, di interrogazione, di mozione e di inchiesta; cfr. altresì ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta antimeridiana del 21 dicembre 1946, pp. 802-804.

⁴³ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 6 novembre 1946, p. 445.

⁴⁴ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 12 novembre 1946, p. 475.

⁴⁵ intervento La Rocca, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione – prima sezione, seduta pomeridiana del 7 gennaio 1947, p. 49.

no di esporre le direttive della sua azione e i principali mezzi posti per la loro attuazione all'assemblea parlamentare, che a sua volta avrebbe dovuto esprimersi sul programma governativo mediante mozione motivata; secondo Mortati questo nesso avrebbe consentito di istituzionalizzare l'attribuzione del potere di controllo del popolo sull'attività di governo al Parlamento favorendo, a sua volta, la crescita del «senso di responsabilità del Parlamento di fronte al Paese»⁴⁶.

Da ultimo, un altro riferimento al controllo si può trovare in corrispondenza del dibattito sulla possibilità di attribuire all'Assemblea Nazionale (organo terzo rispetto alla Camera dei deputati e al Senato) la funzione "politica", ossia di controllo sul Governo, lasciando alle altre due Camere l'esercizio della (sola) funzione legislativa⁴⁷.

A ogni buon conto, il dibattito svolto presso il *plenum* dell'Assemblea non si discosta da quello realizzatosi in commissione: così, paradigmaticamente, nella discussione circa l'articolazione del sistema bicamerale, viene semplicemente ribadita l'opportunità di affidare all'Assemblea Nazionale la funzione politica, intesa come modalità di partecipazione all'attività di governo, mentre in quella concernente l'approvazione dei bilanci e in quella relativa all'articolazione del potere di inchiesta non si trovano riferimenti specifici in merito⁴⁸.

⁴⁶Intervento Mortati, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione – prima sezione, seduta del 9 gennaio 1947, pp. 72-73.

⁴⁷Interventi Codacci Pisanelli e Fuschini. *Ivi*, pp. 74-75; Interventi Fabbri, Terracini e Mortati ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione – prima sezione, seduta antimeridiana del 10 gennaio 1947, pp. 82-83. È da notare che la discussione in merito si svolse successivamente a quella concernente la distribuzione di funzioni tra la Camera dei deputati e il Senato, risalente al settembre 1946, nella quale, pure, non mancarono riferimenti alla distribuzione della funzione politica.

L'attribuzione all'Assemblea Nazionale della funzione di controllo sul governo venne accolta, nelle sue premesse teoriche, dall'on. Fuschini (v. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario*, Seconda sottocommissione, seduta del 24 settembre 1946, p. 262 ss.; seduta del 25 settembre 1946, pp. 274-275; p. 284; seduta del 26 settembre 1946, pp. 290-291) ma naufragò a seguito della decisione di non valorizzare il principio di unità funzionale tra le due Camere al di là di singole ipotesi previste dalle norme costituzionali (Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947, p. 1548).

⁴⁸Con riferimento all'Assemblea Nazionale v. Intervento Codacci Pisanelli, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, seduta del 10 settembre 1947, p. 48, intervento Preti, ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, seduta del 11 settembre 1947, pp. 102-103: «Orbene, bisogna decidersi a riconoscere che l'Assemblea plenaria, nella democra-

5. La dottrina repubblicana

5.1. Le prime analisi nel dopoguerra

In sede costituente la nozione di controllo parlamentare viene evocata in termini frammentari, spesso intuitivi, essenzialmente in continuità con le impostazioni della dottrina statutaria. La stessa tendenza caratterizza anche le prime ricerche del periodo repubblicano. Ad esempio, ne *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, Paolo Biscaretti Di Ruffia rileva come negli ordinamenti contemporanei agli organi titolari del potere legislativo sono affidate anche funzioni di controllo sull'esercizio delle attribuzioni svolte dal potere esecutivo.

All'interno dei sistemi presidenziali e direttoriali, «ove la permanenza in carica dei ministri è indipendente dall'attività delle Camere», questo potere si presenta fine a se stesso, mentre nel regime parlamentare esso si ricollega a un elemento tipico: la sanzione del legislativo nei confronti del Governo, costituita dalla mozione di sfiducia. In quest'ottica, accanto al nesso tra potere di controllo delle Camere e responsabilità politica del potere esecutivo, Biscaretti Di Ruffia suggerisce di concentrare l'attenzione anche sulle materie interessate dalla funzione di controllo e dagli atti impiegati nel suo esercizio. Così, il controllo in ambito "politico-amministrativo" è esercitato principalmente tramite interrogazioni, interpellanze e inchieste parlamentari (politiche, giudiziarie, amministrative), mentre quello in materia "finanziaria" si concretizza attraverso l'esame e l'approvazione del bilancio dello Stato e la verifica della sua esecuzione attraverso l'analisi dei consuntivi⁴⁹.

Ciò posto, alcune riflessioni di fine anni Quaranta testimoniano una di-

zia moderna, non può non fungere se non da organo di controllo politico». Critico sulla prospettiva di un effettivo (prima ancora che efficiente) controllo delle Camere sull'attività del governo l'intervento, svolto nella stessa seduta, da Clerici (*ivi*, p. 105 ss.; spec. pp. 118-119).

In tema di bilancio e consuntivi v. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*, seduta del 10 settembre 1947, p. 1314 ss.; spec. p. 1315; pp. 1321-1323.

⁴⁹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1946, pp. 309-314. L'impostazione di questo lavoro verrà utilizzata come base per l'elaborazione manualistica degli anni seguenti. Cfr. *ex plurimis*, ID., *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1954³, pp. 311-324; ID., *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1965⁷, pp. 386-406; ID., *Diritto costituzionale: istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1981¹², pp. 384-408; ID., *Diritto costituzionale: istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1986¹⁴, pp. 401-428.

versa sensibilità rispetto all'approccio ai controlli di matrice amministrativa⁵⁰.

In particolare, ne *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Pietro Virga delinea i tratti essenziali delle diverse forme di governo alla luce delle dinamiche di formulazione dell'indirizzo politico; in tale prospettiva, il controllo del Parlamento sul Governo è identificato come uno degli elementi qualificanti del nuovo assetto repubblicano.

Il ragionamento di questo autore prende spunto da alcune premesse. Dal punto di vista metodologico, lo studio dei sistemi di governo deve cominciare da una duplice constatazione: in primo luogo, che esiste, di norma, una pluralità di organi ai quali è conferita la potestà politica (c.d. "di

⁵⁰ Su cui, in generale, nell'ambito di una letteratura molto vasta, al netto dell'opera di Forti nel Trattato Orlando, v. U. BORSI, *Intorno al c.d. controllo sostitutivo*, in *Studi Senesi*, n. 3, 1916, essenziale fu l'opera di sistematizzazione del U. FORTI, *I controlli nell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte II, Milano, Giuffrè, 1915, p. 607 ss.; a quest'opera seguirono i contributi di G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1935, p. 293 ss.; S. SICA, *Contributo ad una teoria generale dei controlli giuridici nello Stato di diritto*, in *Foro amministrativo*, IV, 1935, p. 41 ss.; A.M. ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1939; M. CANTUCCI, *La dipendenza di organi da più enti e la funzione di controllo*, in *Studi Senesi*, 1946-47, p. 82 ss.; G. LANDI, *Il sistema dei controlli di diritto pubblico nell'industria delle assicurazioni*, in *Assicurazioni*, 1949, p. 93 ss. e p. 352 (per il quale però il controllo è un rapporto "intersubiettivo" tra due soggetti «l'uno dei quali (controllante) ha la potestà di ingerirsi con atti giuridici, o con attività avente effetti giuridici (atti o attività di controllo) nella sfera di diritto dell'altro»; R. LUCIFREDI, *I controlli dello Stato sugli enti autarchici*, in *Corriere amministrativo*, 1949, p. 513; E. SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 163 ss.; M.S. GIANNINI, *Lezioni diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 197 ss.; ID., *Recensione a Salvi*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, n. 2, 1958, p. 374; G. GUARINO, *Autonomia e controlli*, in *Giurisprudenza completa Corte di Cassazione civile*, n. 1, 1951, p. 861; F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, p. 377; ID., *I controlli sostitutivi nei confronti dei Comuni e l'ordinamento regionale*, in *Rivista amministrazione italiana*, n. 5, 1956, p. 241 ss.; V. OLIVIERI-SANGIACOMO, *Cenni sulla nozione di controllo sull'amministrazione dello Stato*, in *Foro italiano*, 1956, p. 156 ss.; G. SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Milano, Giuffrè, 1957; E. CASETTA, *Attività ed atto amministrativo*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1957, p. 323 ss.; V.R. CASULLI, *Controllo*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. IV, p. 729 ss.; P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, Zuffi, 1953, p. 236 ss.; G. SACCHI MORSIANI, *Autorizzazioni in funzione di controllo*, in *Rassegna diritto pubblico*, 1961, p. 69 ss.; G. BERTI, L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 298 ss. Per una efficace sintesi del dibattito in ambito amministrativistico v. M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1974, pp. 1263-1283.

governo”); in secondo luogo, che tra questi organi non esistono rapporti di superiorità gerarchica – dato il principio di parità giuridica tra di essi – ma, piuttosto, di influenza reciproca. Ora, nella prospettiva di questo autore, «l’influenza che ogni organo costituzionale esercita sugli altri per la determinazione dell’indirizzo politico» dev’essere ricondotta alla nozione di «controllo costituzionale» e, del pari, gli atti mediante i quali tale influenza è posta in essere devono essere considerati «atti di controllo costituzionale»⁵¹.

In base a questa impostazione si approfondiscono le caratteristiche essenziali dell’attività di controllo costituzionale. In particolare, si tratta di un’attività giuridica e, nel contempo, politica: «Giuridica è la potestà di governo in forza della quale gli organi lo esercitano, giuridici gli atti in cui il controllo si concreta (elezione, dissoluzione, sanzione, veto, mozione di sfiducia, etc.), giuridiche le norme scritte e non scritte che lo regolano»; d’altro canto, la “politicalità” dei controlli costituzionali deriva dalla «discrezionalità connessa all’esercizio della potestà di governo» dai quali essi originano, ma anche da quella del parametro alla stregua del quale è valutato il comportamento dell’organo controllato, corrispondente all’indirizzo politico e, da ultimo, dalla qualifica delle «forze che sorreggono gli organi controllanti e che determinano la maggiore o minore efficacia dei controlli stessi», anch’essi politici.

Ciò considerato, i controlli costituzionali possiedono gli stessi elementi strutturali dei controlli amministrativi: entrambi consistono in un «riesame di un comportamento alla luce di determinate norme o principi» e, del resto, si strutturano secondo le stesse fasi: «La conoscenza del comportamento dell’organo controllato, il giudizio su tale comportamento ed infine l’atto con il quale si manifesta una volontà o un giudizio relativamente al comportamento stesso». Nel contempo, nel caso dei controlli costituzionali, il parametro alla stregua del quale verificare la rispondenza dell’attività sottoposta al controllo non si trova in norme specifiche, ma coincide con uno o più principi di indirizzo politico. D’altro canto, se i controlli ammi-

⁵¹ P. VIRGA, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, pp. 250-251 «Il coordinamento fra i vari organi del sistema quale risulta dalle norme costituzionali, se non dà luogo a rapporti di dipendenza gerarchica, pone tuttavia in essere rapporti di altro genere, la cui natura è stata finora scarsamente approfondita. Si può preliminarmente constatare come i rapporti fra gli organi costituzionali in posizione di parità si concretano in una reciproca influenza dell’operato dell’uno su quello degli altri e come solo attraverso l’equilibrio di queste varie influenze si pervenga alla determinazione dell’indirizzo politico generale».

nistrativi s'incardinano in rapporti di superiorità gerarchica tra l'organo controllore e quello controllato, quelli costituzionali si concretizzano in base a rapporti fra organi posti in condizione di parità; di conseguenza, il risultato connesso con l'esercizio dell'attività di controllo non è la subordinazione dell'organo controllato all'organo controllante, ma l'attivazione del rapporto di responsabilità costituzionale del primo nei confronti del secondo con l'obbligo di rendere conto del suo operato e di sottoporsi alle eventuali sanzioni che possono essere disposte nei suoi confronti⁵².

In base a tali considerazioni, alla diversità dei parametri di riferimento corrisponde una differenziazione dei controlli costituzionali: in quest'ottica, i primari, che si realizzano nella nomina o nella revoca del titolare, si contrappongono ai secondari, quelli preventivi ai successivi e, inoltre, a seconda che il riesame si sviluppi prendendo come riferimento i principi programmatici di indirizzo politico o, al contrario, i principi "istituzionali o di regime" ci troviamo di fronte, rispettivamente, ai controlli "programmatici" e a quelli "istituzionali".

Ad ogni buon conto, dalla trattazione di Virga non è comunque possibile ricavare una riflessione dedicata specificamente al sindacato parlamentare; del resto, il suo obiettivo è più ampio: delineare analiticamente le caratteristiche del sistema di governo parlamentare. Una riflessione sul sindacato parlamentare è invece sviluppata da Luigi Lettieri ne *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*.

In quest'opera il controllo viene inteso come «riesame dell'attività o comportamento di un soggetto, operato da un altro soggetto, tendente ad accertarne la corrispondenza a determinate norme o principi o a determinati fini ed a ripristinare la situazione giuridicamente violata» e ne viene affermata l'autonomia rispetto alle altre funzioni dello Stato in virtù del suo profilo teleologico, diretto a perseguire un'esigenza superiore dello Stato e, con esso, della collettività⁵³.

⁵² *Ivi*, nota 28 per il richiamo alla dottrina di matrice amministrativistica; altresì pp. 252-255: «Risulta quindi evidente come la responsabilità costituzionale costituisce la faccia opposta di ogni controllo costituzionale. Ma, attesa la parità degli organi costituzionali, allo stesso modo che il controllo non pone l'organo controllante in una posizione di superiorità rispetto al controllato, così d'altro lato la responsabilità non pone l'organo costituzionale in una posizione di inferiorità; essa si limita a denotare quella particolare situazione per la quale un organo deve "godere la fiducia di un altro"».

⁵³ L.R. LETTIERI, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma, La Scienza, 1947; in questo senso: «il controllo, è pertanto, sia esso meramente amministrativo o politico o giurisdizionale, un'esigenza della collettività e, quindi, dello Stato prima che dell'individuo

Su questa premessa, l'analisi si sviluppa mediante alcuni passaggi chiave. Innanzitutto, sono elencate le varie tipologie di controlli a seconda della variabile presa in considerazione di volta in volta; così, dal punto di vista del soggetto (od organo) che lo pone in essere, questi si potranno classificare in amministrativi, giudiziari o parlamentari; dal punto di vista oggettivo (o materiale) essi si possono qualificare come politici, contabili e giuridici «a seconda che essi consistano in un esame politico e quindi discrezionale di una determinata attività o comportamento o in un esame contabile, cioè computistico, o in un esame giuridico (corrispondenza di determinati atti a determinate norme o a determinati principi giuridici)»; nella stessa prospettiva, guardando alla forma della verifica, essa può concretizzarsi nella legge, nella pronuncia amministrativa o nella decisione giurisdizionale o, ancora, con precipuo riferimento all'attività di controllo politico svolto dal Parlamento, nell'uso delle interrogazioni, delle interpellanze, delle mozioni e delle inchieste⁵⁴.

Su questi presupposti, Lettieri sintetizza gli elementi che caratterizzano la nozione di controllo: l'alterità fra i soggetti coinvolti nel riesame (considerato “un a priori inderogabile”); il collegamento di questo rapporto con un'attività precedente da sottoporre a valutazione e che ne costituisce l'oggetto; la manifestazione di volontà dell'organo controllante. Tra l'altro, con riferimento a quest'ultimo punto, anticipando uno dei temi che diventeranno centrali nella *querelle* degli anni successivi, si sottolinea che il controllo non si esaurisce nel mero giudizio: «In ogni atto di controllo è conaturata una volontà perseguente determinati fini e questa volontà, secondo i casi, è diretta a riconoscere la legittimità o la convenienza di una determinata attività o di un dato comportamento ad essi attribuendo particolari effetti giuridici» con la possibilità, eventualmente, di «influire negati-

il quale, generalmente, senza porre in essere alcuna propria attività particolare per l'attuazione di un proprio interesse, questo vede realizzato indirettamente attraverso la funzione di controllo stesso [...] è infatti in una esigenza di ordine più elevato, quale la *vigilanza* sull'ordinamento giuridico che riposa la ragion d'essere della funzione di controllo che, pur garantendo gli interessi collettivi e pubblici, ha per oggetto, in primo luogo un interesse di rilevanza ben maggiore, il perseguimento, cioè, di uno dei fini più peculiari e diretti dello stato» (pp. 57-58).

⁵⁴ *Ivi*, pp. 39-41 e nt. 59. Secondo questa interpretazione la legge di approvazione del bilancio rappresenta uno degli atti più caratteristici del controllo del Parlamento sul Governo. In aggiunta, un controllo può essere esercitato, oltre che in senso preventivo o successivo rispetto all'attività o comportamento da esaminare, in via normale e continuativa (controllo ordinario) oppure solo in determinate circostanze (straordinario).

vamente sull'efficacia ponendo nel nulla quanto sia stato oggetto di controllo o provocando speciali effetti o conseguenze»⁵⁵.

5.2. *Verso l'elaborazione della nozione di controllo costituzionale e i suoi rapporti con il sindacato parlamentare*

Le riflessioni di Virga e di Lettieri rappresentano i primi tentativi di analizzare l'assetto istituzionale repubblicano attraverso la lente specifica dell'attività di controllo⁵⁶, approccio che verrà perfezionato da Giuseppe Ferrari e Serio Galeotti dalla metà degli anni Cinquanta. A sua volta, questo passaggio segna un solco fondamentale nelle riflessioni sul sindacato parlamentare: soprattutto dalla fine degli anni Sessanta, da strumento analitico all'interno del quale "collocare" gli atti e gli istituti ispettivi, la teoria dei controlli costituzionali diventa la matrice logica alla quale ispirarsi per definire gli elementi essenziali del sindacato delle Camere nei confronti del Governo.

Prendiamo dunque le mosse da Ferrari e dagli spunti contenuti ne *Gli organi ausiliari*. Il punto di partenza di questo lavoro è, non casualmente,

⁵⁵ In particolare «sia che il controllo si espliciti in forma preventiva o, invece, in quella successiva, l'attività che è oggetto del controllo stesso è da intendersi sempre precedente a quella dell'organo controllante. Il controllo, anche se si estrinseca in un'azione che precede la perfezione dell'atto è, infatti, sempre successivo ad un'attività consistente nell'atto stesso che però è solo mancante di alcuni requisiti che proprio l'atto di controllo gli attribuisce»; inoltre, «gli effetti del controllo possono consistere o nell'acquisizione, a favore di un atto o di una attività o atteggiamento posti in essere da un organo pubblico, di un particolare riconoscimento (sia esso solo limitato alla legittimità o esteso alla convenienza) idoneo a produrre determinate conseguenze giuridiche previste dalla legge [...] ovvero, quando una illegittimità sia constatata o la non convenienza di un atto o di un determinato atteggiamento siano accertati, consistono in una manifestazione di volontà – in diversi modi estrinsecabile – diretta ad impedire che l'illegalità o la sconvenienza stesse abbiano giuridica rilevanza» (*ivi*, pp. 47-48).

⁵⁶ Paradigmatica, in questo senso, la seguente affermazione di Lettieri tratta da i *Caratteri del Governo parlamentare*, Roma, La Scienza, 1948: «Mentre da una parte il Parlamento attua il suo controllo politico nei confronti del governo, talché questo deve possedere la fiducia del primo chè, diversamente, sorge l'obbligo delle dimissioni, dall'altra parte il potere esecutivo ha possibilità di usare di un [sic!] mezzo che costituisce indubbiamente una remora ad un'eccessiva condizionalità nei confronti del Parlamento. [...] Alla *responsabilità politica* dei ministri (chè in tal modo suole qualificarsi la condizionalità dell'esecutivo verso il Parlamento attuata attraverso il controllo delle Camere) fa riscontro, infatti, il potere di *dissoluzione* nei confronti delle Camere stesse» (pp. 8-9).

la presa d'atto circa l'insufficienza delle riflessioni portate avanti dalla dottrina relativamente ai criteri mediante i quali individuare e distinguere le diverse tipologie di controllo esercitato dai pubblici poteri. In questo senso, né la tipologia proposta da Gneis, incentrata sul tipo di interesse oggetto di tutela del controllo (il potere dello Stato per i controlli amministrativi; l'azione giuridica individuale per i controlli giuridici e l'interesse complessivo della società nel caso dei controlli parlamentari), né quella fatta propria, fra gli altri, da Jellinek, e basata sull'organo che esercita il controllo (talché si avrebbe un controllo parlamentare, uno amministrativo e uno giudiziario), sembrano meritevoli di essere adottate⁵⁷.

Al contrario, per Ferrari il controllo è anzitutto «verificazione»: un'operazione logica che consiste nel mettere a confronto i dati dell'esperienza con alcune deduzioni e che, in ambito giuridico, si traduce nel porre i dati dell'esperienza normativa dinanzi a una matrice parametrica immutabile e anteriore. Di conseguenza, e in definitiva, esso si compone di due circostanze indefettibili: un paradigma anteriore e immutabile; una copia che a esso deve corrispondere; a questi presupposti, che forniscono l'oggetto del controllo, si aggiunge poi il controllo in senso stretto, ossia l'operazione logica che consiste nel verificare la corrispondenza tra i primi due⁵⁸.

Su queste premesse, l'analisi prosegue attraverso alcuni passaggi chiave. Il primo riguarda la definizione del paradigma di riferimento per la verifica. Esso dev'essere anteriore – tanto all'atto, quanto al giudizio di adeguazione – e imm modificabile, vale a dire insuscettibile di variazioni nel corso dell'esame di conformità, da parte del soggetto controllante e di quello controllato; infatti, in caso contrario, risulterebbe impossibile conformarsi «su qualcosa di sempre mutevole e cangiante [...] sarebbe come mirare ad un bersaglio mobile o tendere ad un traguardo che si spostasse sempre più indietro». Questa specificazione consente di identificare due categorie di controlli: quelli «propri» (o «giuridici») e quelli «impropri» (o «non giuridici»), a seconda che il parametro di riferimento sia o meno anteriore e immutabile; in questo senso, se lo schema legislativo è quello che, per natura, fornisce l'archetipo di controllo giuridico *tout court*, dato che contiene entrambi gli elementi, un discorso a parte dev'essere fatto per il controllo parlamentare (c.d. controllo «politico» o «costituzionale»). Questo, infatti, si articola in tre grandi figure: i) la discussione e l'approvazione per

⁵⁷ G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., p. 234 ss.

⁵⁸ *Ivi*, p. 243 ss.

legge dei bilanci, sia preventivi, che consuntivi; ii) l'esercizio della funzione ispettiva (interrogazioni, interpellanze, mozioni e inchieste); iii) la messa in stato di accusa del presidente della Repubblica e dei ministri. Secondo Ferrari, il Parlamento esercita un'azione di verifica solo nel caso dell'esame dei bilanci preventivi e consuntivi, perché solo in questo scenario la verifica avviene in base a un parametro di riferimento anteriore e immutabile (rappresentato per l'appunto dalla legge di approvazione del bilancio)⁵⁹.

Il secondo passaggio chiave riguarda l'attività di verifica. Secondo Ferrari, l'essenza del controllo coincide con la formazione di un giudizio che produce "di per sé" effetti giuridici e, sotto una diversa prospettiva, la natura della funzione di controllo è meramente "sindacatoria", con la conseguenza che il tentativo di assorbire il momento del giudizio nella fase deliberativa, eventuale e successiva, prodromica all'erogazione di una misura, dev'essere respinto⁶⁰.

Anche in virtù della sua capacità analitica, tra gli anni Cinquanta e Sessanta l'impostazione di Ferrari viene ripresa, fra gli altri, da Temistocle Martines nel suo *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*⁶¹ e, qualche anno dopo, da Enzo Cheli in *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*. Questi, pur orientandosi per una diversa interpretazione teleologica della nozione di controllo, tesa non solo a verificare, ma anche a «garantire l'operatività di un limite normativo», prende spunto dalle riflessioni di Ferrari per indagare il ruolo del capo dello Stato e della Corte costituzio-

⁵⁹ *Ivi*, pp. 246-248. Negli ultimi due, invece, non si realizza un controllo in senso proprio; sul punto, il giudizio è netto: nel caso della funzione ispettiva il modello di riferimento è senz'altro «duttile [...] quali sono per loro natura le istanze politiche generali»; analogamente, anche nella messa in stato di accusa del Capo dello Stato e dei Ministri non si tratta di controllo quanto, piuttosto, di una richiesta all'organo competente di volerlo esercitare.

⁶⁰ Dato che l'ordinamento lega ad esso dei mutamenti «non meno di quel che accade in conseguenza del manifestarsi della volontà».

Ad ogni buon conto, se la manifestazione della volontà del soggetto controllante non rappresenta l'elemento qualificante del controllo, essa può comunque essere utilizzata per chiarire le diverse fattispecie previste dall'ordinamento tanto che, in termini generali, si possono distinguere i "controlli-giudizio" dai "controlli-volontà"; i primi si esauriscono nella formulazione di un giudizio con la conseguenza che il successivo atto è soltanto il mezzo di esternazione del giudizio, mentre i secondi sfociano in una fase successiva di vera e propria manifestazione di volontà. Cfr. *ivi*, pp. 273-274.

⁶¹ T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 272 ss. con specifico riferimento alle differenze tra il ruolo di controllo-garanzia costituzionale svolto dal Capo dello Stato e quello svolto dalla Corte Costituzionale.