

11 FEBBRAIO 2015

Il controllo parlamentare sui Governi
degli Stati membri dell'Unione
europea, tra trasparenza e privacy

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive
LUISS Guido Carli – Roma



Il controllo parlamentare sui Governi degli Stati membri dell'Unione europea, tra trasparenza e privacy*

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive
LUISS Guido Carli – Roma

Sommario: **1.** Introduzione: delimitazione dell'oggetto della relazione. **2.** La democrazia rappresentativa nell'Unione europea e il ruolo essenziale dei Parlamenti nazionali. **3.** Le difficoltà di esercitare il controllo parlamentare nei confronti di un Esecutivo “frammentato”. **4.** La funzione di controllo e il dibattito sulla sua definizione. **5.** La pubblicità come carattere essenziale del controllo parlamentare. **6.** I fattori di trasformazione del controllo parlamentare: in particolare, l'avvento di internet sulla pubblicità dei lavori parlamentari e la necessità di una sua più accurata regolamentazione, sia nel procedimento legislativo, sia nei procedimenti conoscitivi/ispettivi. **7.** Le esigenze di privacy in Parlamento per assicurare la tutela dei terzi. **8.** Le esigenze di privacy in Parlamento per rendere più incisiva la funzione di controllo. **9.** La valutazione delle politiche pubbliche e il suo rapporto con il controllo parlamentare, tra politica e tecnica. **10.** Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica, alla luce dei vincoli europei: le sue specificità e la sua “apparizione” in fonti di rango costituzionale in Italia. **11.** Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht. **12.** Un Parlamento non più “cassa di risonanza”, ma che ha bisogno di ripensare i suoi procedimenti di controllo.

* Testo rivisto della relazione le Primeras jornadas de estudio sobre las relaciones entre Gobierno y Parlamento, sul tema “Control parlamentario, transparencia y privacidad”, Bilbao, 13-14 Ottobre 2014. Il titolo originario della relazione era “*Transparencia, control y privacidad en las relaciones Gobierno-Parlamento en el Derecho Comparado*”.



1. Introduzione: delimitazione dell'oggetto della relazione

Ringrazio moltissimo per l'invito a queste importanti giornate di studio sui rapporti tra Governo e Parlamento: per un cultore di diritto parlamentare, essere invitati a parlare di questi temi, in un luogo così carico di significati quale è Bilbao, è un grandissimo onore.

Credo doveroso iniziare questa esposizione delimitando il campo di indagine. Non vorrei che la collocazione e il bel titolo che è stato assegnato a questa relazione (*“Transparencia, control y privacidad en las relaciones Gobierno-Parlamento en el Derecho Comparado”*) suscitassero aspettative troppo elevate. Altri studiosi, in passato – curiosamente, sempre italiani in terra spagnola – sono stati chiamati a svolgere il compito di offrire un panorama comparato sulle tendenze della funzione di controllo su un piano generale¹; o sui grandi trend evolutivi che caratterizzano il ruolo delle Camere². Ed è evidente che non posso certo neppure tentare, qui, operazioni di tal fatta.

Una prima delimitazione, perciò, riguarda l'ambito che si prenderà in considerazione nell'indagine comparatistica. Questa non assumerà, infatti, una visione globale³, ma sarà limitata ai soli Stati membri dell'Unione europea, e concentrata, senza pretesa di sistematicità, soprattutto su alcuni grandi Stati, come Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Spagna. Come vedremo, questa limitazione si spiega, oltre che con le limitate conoscenze di chi vi parla (che è essenzialmente uno studioso dell'ordinamento italiano), alla luce della lettura che viene qui proposta del diritto costituzionale (e quindi anche del diritto parlamentare) dell'Unione europea.

Una seconda delimitazione concerne l'approccio scelto, che sarà quello tipico del diritto costituzionale, del quale – come si è preavvertito un attimo or sono – il diritto parlamentare rappresenta una parte essenziale: quella, per dirla con una formula ormai abbastanza diffusa nella dottrina italiana⁴, che può considerarsi in qualche modo l'avanguardia del diritto costituzionale, in quanto quella più vicina alla sfera della politica. Se si vuole, a quel “diritto politico” che la dottrina spagnola ha in più fasi coltivato⁵, e che molti sottolineano avere i caratteri propri di un ossimoro (o comunque di una tensione, destinata a rimanere irrisolta).

¹ Il riferimento è, in particolare, a G. DE VERGOTTINI, *La función de control en los parlamentos de fin de siglo*, in *Problema actuales del control parlamentario*. VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 25 s.

² Cfr. A. MANZELLA, *El Parlamento en el siglo XXI*, in *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 17 s.

³ Per un approccio di questo tipo, anche sulla scorta del lavoro condotto dal World Bank Institute, cfr. R. PELIZZO-F. STAPENHURST, *Parliamentary Oversight Tools*, Routledge, Abingdon, 2012.

⁴ A partire da S. TOSI, *Diritto parlamentare*, I ed., Giuffrè, Milano, 1974.

⁵ Ad esempio, cfr. I.E. PITARCH SEGURA, *Las Resoluciones normativas*, in J.C. Da Silva Ochoa (cur.), *Las fuentes del derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Bilbao, 1996, p. 87 s., spec. 92.

Queste delimitazioni si fondano su un paio di opzioni di fondo, che è opportuno esplicitare sin da subito.

La prima opzione riguarda l'accoglimento della tesi, recentemente formulata dalla dottrina politologica⁶, secondo cui quella di Stato membro dell'Unione europea non è soltanto una categoria giuridica meramente descrittiva, ma fa riferimento ad una specifica "forma di Stato", differenziabile sul piano concettuale dalle precedenti forme di Stato, e in particolare dallo Stato-nazione: per effetto dell'integrazione europea, si è in sostanza determinato un mutamento dello Stato-nazione, per il fatto che questo è ora parte di una comunità più ampia, ed è soggetto a limiti che, diversamente da quanto accadeva per lo Stato-nazione (meglio, per lo Stato liberale), sono concepiti non come interne espressioni della sovranità, bensì come vincoli esterni nei confronti della sovranità popolare. In altri termini, il potere nazionale non è più limitato dalla volontà popolare, ma questa è limitata attraverso vincoli e regole esterne.

Non si può qui, evidentemente, né discutere della correttezza scientifica di questa analisi; né tanto meno domandarsi se un tale stato di cose sia stato storicamente "voluto" dagli stessi Stati-nazione, al fine di perpetuare il loro ruolo; né, infine, sul piano valutativo, chiedersi se esso sia da apprezzare o, al contrario, da condannare. Basti riconoscere che questa chiave di lettura aiuta a comprendere meglio i fenomeni politici e istituzionali che abbiamo davanti.

Un discorso simile deve farsi anche per la seconda opzione, che concerne l'esistenza, nell'Unione europea, di una Costituzione – e già qui, come è noto, non sono pochi coloro che dissentono – e di una Costituzione avente carattere "composito": frutto cioè di un'autolimitazione di ciascun ordinamento giuridico (quello dell'Unione europea e quello di ciascuno Stato membro) a vantaggio dell'altro, con un riconoscimento reciproco che avviene mediante clausole-valvola contenute nei trattati istitutivi e in ciascuna carta costituzionale, la cui ampiezza è rimessa alla interpretazione che di esse ne offrono i rispettivi giudici. Appoggiandoci anche in questo caso ad un solo autore, nell'ambito di un dibattito pressoché sterminato⁷, si può notare che in questa visione ciò che conta non è la pretesa di autonomia di ciascuna componente, bensì il riconoscimento di una relativa eteronomia: si accetta, cioè, con un *self-restraint* assai significativo,

⁶ Il riferimento è a C.J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, OUP, Oxford, 2012, spec. p. 12 s. e 53 s. Alcuni spunti in tal senso già in A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2, p. 273 s. e F. PALERMO, *La forma di stato dell'Unione Europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, CEDAM, Padova, 2005, spec. p....

⁷ Cfr. L.F.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007, spec. p. 5 s. Per un esame del relativo dibattito, cfr. di recente, G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process: The Frustrating Knot of Europe*, Routledge, Oxon, 2013, spec. cap. II, and K. JAKLIC, *Constitutional Pluralism in the EU*, OUP, Oxford, 2014, spec. p. 295 s.



che ciascuna parte non può funzionare senza l'altra, e le varie componenti si tengono in equilibrio nella Costituzione complessiva, che include le Costituzioni delle parti che la compongono.

2. La democrazia rappresentativa nell'Unione europea e il ruolo essenziale dei Parlamenti nazionali

Se si passa ora ad esaminare il diritto positivo, muovendo appunto dalla componente della Costituzione composita che si rinviene nei trattati europei, si deve anzitutto desumere che l'Unione europea è e si autoqualifica, all'art. 10, par. 1, TUE, come una “democrazia rappresentativa”: il che vuol dire, se si preferisce, una “democrazia parlamentare”.

Certo, la democrazia europea si può giovare anche dell'apporto proveniente da altre concezioni della democrazia, come quella partecipativa – anch'essa richiamata nei trattati, sin dall'art. 11 TUE⁸ –, e altresì, ove prevista a livello nazionale o territoriale, della stessa democrazia diretta, ma resta essenzialmente una democrazia rappresentativa⁹.

Nell'Unione europea, ad ogni modo, quest'ultima forma di democrazia, come ribadisce con chiarezza l'art. 10 TUE, si fonda su un duplice canale di rappresentanza politica: da un lato, quello facente capo al Parlamento europeo; dall'altro, quello che fa leva sulle forme di governo degli Stati membri, e quindi sulla legittimazione popolare e, più spesso, parlamentare dei Governi nazionali¹⁰.

E' proprio questa articolazione del circuito rappresentativo a rendere estremamente delicato e difficile il (buon) funzionamento della democrazia nell'Unione europea: essendo sufficiente uno stallone nelle dinamiche della forma di governo anche in uno solo degli Stati membri per porre potenzialmente in crisi l'intera dinamica democratica, come del resto attestato dai referendum con cui Francia e Paesi Bassi respinsero nel 2005 il trattato costituzionale (che era stato sottoscritto, l'anno prima, dai rispettivi governi, i quali furono perciò “sbugiardati” dai rispettivi elettori); oppure, nel 2011, dai cambiamenti di governo avvenuti in Grecia, Spagna e Italia, “sollecitati”, in forma più o meno esplicita, dagli altri partner europei¹¹.

⁸ Cfr., per tutti, A. SIMONCINI, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini (edited by), *Democracy and Subsidiarity in the EU*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 45 s.

⁹ P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa* (2005), in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 325 s.

¹⁰ M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, UTET, Torino, 2012, p. 485 s.

¹¹ Ad esempio, cfr. P. MAIR, *Ruling the void. The hollowing of western democracies*, Verso, London-New York, 2013, p. 139 s. e P. CRAIG, *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and*

Ne discende, tra l'altro, che all'interno dell'Unione europea non ci si può più in alcun modo arroccare dietro il divieto di ingerenza negli affari interni di ciascuno Stato membro, dato che gli altri Stati membri hanno un interesse diretto a che la forma di governo dei loro *partner* non vada incontro a problemi così gravi da riverberarsi anche sul buon funzionamento della forma di governo dell'Unione europea, e quindi altresì, a cascata, su quelle dei suoi Stati membri. Ne discende, in altri termini, che quote sempre più consistenti dell'attività di ciascuno dei parlamenti dell'Unione tende ad essere rilevante anche per gli altri.

A questa sorta di “diritto di ingerenza reciproca” di ciascuno Stato membro, e quindi anche di ciascun Parlamento nazionale, corrispondono, inoltre, processi circolari di osmosi costituzionale, per cui il ricorso alla comparazione si fa più massiccio e tende a trovare degli specifici agganci di diritto positivo: si pensi, in particolare, alle tradizioni costituzionali comuni o alle clausole di protezione dell'identità costituzionale degli Stati membri¹². E tende a diffondersi mediante i classici strumenti del confronto tra le *good practices* e del “dialogo” che regolarmente si realizza nelle diverse sedi della cooperazione interparlamentare¹³. Non solo, dunque, dialogo tra i giudici, ma altresì dialogo tra i legislatori, posto che nella Costituzione “composita” dell'Unione europea non vi è spazio soltanto per il *legal constitutionalism*, ma anche per il *political constitutionalism*¹⁴. Anche se va riconosciuto che il dialogo tra i legislatori si rivela essere incomparabilmente più faticoso e difficile di quello tra i giudici: tant'è che, come vedremo, le forme della cooperazione interparlamentare faticano a trasformarsi in veri e propri strumenti di controllo o di supervisione congiunta.

Dunque, perché i circuiti della democrazia rappresentativa funzionino a dovere nell'Unione europea c'è bisogno, in via permanente e fisiologica, del coinvolgimento attivo tanto del Parlamento europeo, quanto dei Parlamenti nazionali. Ed è su questi ultimi che oggi, giustamente, è puntata l'attenzione, perché su di essi vi sono sicuramente maggiori margini di innovazione e di miglioramento: con il rischio, peraltro, di minare profondamente il processo decisionale dell'Unione europea ove si ecceda nel loro coinvolgimento, ad esempio attribuendo ad essi un

Constitutional Implications, in M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart, Oxford, 2014, spec. p. 39 s.

¹² Su cui si è sviluppato un ampio dibattito: per tutti cfr. see M. CLAES, *National Identity: Trump Card or Up for Negotiation?*, in A. Saiz Arnaiz, C. Alcobero Llivina (eds), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2013, p. 109 s., spec. p. 134 s.

¹³ Cfr. C. Decaro-N. Lupo (a cura di), *Il 'dialogo' tra parlamenti. Obiettivi e risultati*, Luiss University Press, Roma, 2009 e N. Lupo-L. Scaffardi (edited by), *Comparative Law in Legislative Drafting. The Increasing Importance of Dialogue amongst Parliaments*, Eleven Publishing, The Hague, 2014.

¹⁴ Sulla contrapposizione tra *legal* e *political constitutionalism* cfr., per tutti, R. BELLAMY, *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, CUP, Cambridge, 2007, spec. p. 1 s.



vero e proprio *veto power*. Sta di fatto, però, che, come è stato osservato¹⁵, l'elezione diretta e il continuo accrescimento delle funzioni del Parlamento europeo non sono stati sufficienti, finora, a colmare il deficit di legittimazione “politica” di cui soffrono le istituzioni dell'Unione nell'opinione pubblica europea.

3. Le difficoltà di esercitare il controllo parlamentare nei confronti di un Esecutivo “frammentato”

Né il Parlamento europeo, né i Parlamenti nazionali hanno peraltro davanti a sé un compito facile, in considerazione dell'assai peculiare natura del potere esecutivo nell'Unione europea.

Come è stato acutamente rilevato¹⁶, il potere esecutivo dell'Unione europea è un potere “frammentato”. Infatti, non esiste un'unica istituzione, onnicomprensiva e unitaria che possa in alcun modo essere descritta come il “Governo europeo”, nel senso in cui questo termine è conosciuto a livello nazionale: il “Governo europeo” consiste di istituzioni sovranazionali, come la Commissione e le Agenzie, ma anche di istituzioni composte dai governi degli Stati membri, come il Consiglio europeo e il Consiglio, e altresì – a livello più basso, ma non per questo meno influente – di comitati e gruppi di lavoro, composti perlopiù da funzionari ed esperti nazionali, in genere assai vicini ai gruppi di interesse operanti nel singolo settore.

Lungi dall'indebolirlo, il carattere frammentato del potere esecutivo dell'Unione europea lo rende sfuggente alle tradizionali forme di controllo parlamentare e di responsabilità politica, e perciò, per così dire, “potentissimo”. Non è un caso che il tema dell'*accountability* sia avvertito come cruciale e, al tempo stesso, critico nelle democrazie contemporanee e soprattutto con riferimento all'Unione europea¹⁷.

E' noto inoltre come il processo di integrazione europea abbia prodotto un effetto di rafforzamento dei Governi, specie di quelli più deboli come quello italiano, abilitati a “fare sponda” con le istituzioni dell'Unione e chiamati a specchiarsi, nelle sedi europee, con Governi

¹⁵ In particolare, da A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 53. Sul “political deficit” dell'Unione cfr. R. DEHOUSSE, *Constitutional reform in the European community: Are there alternatives to the Majoritarian avenue?*, in *West European Politics*, 1995, n. 3, p. 118 s.

¹⁶ Il riferimento è a P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un régime semi-parlementaire*, in P. Delwit, J.M. De Waele et P. Magnette Paul (sous la direction de), *A quoi sert le Parlement européen?*, Complexe, Bruxelles, 1999, p. 25 s., spec. 28; e, più ampiamente, a D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, vol. 77, 1, 2014, p. 1 s.

¹⁷ Per tutti, cfr. C. HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

mediamente più stabili e più “attrezzati”¹⁸. Si è parlato, con riferimento a questo fenomeno, anche di un processo di “deparlamentarizzazione” che si sarebbe realizzato nell’Unione europea¹⁹.

Il ruolo del potere esecutivo dell’Unione europea, all’evidenza, si è poi ulteriormente accresciuto nel momento in cui, come è accaduto a seguito della crisi economica, le dinamiche intergovernative hanno acquistato spazi ulteriori, al punto che si è persino rilevato l’affiancamento alla “Costituzione comunitaria” di una “Costituzione intergovernativa” dell’Unione europea²⁰.

L’esempio più evidente della difficoltà di far valere, nell’Unione europea, le tradizionali forme di controllo parlamentare e di responsabilità politica è rappresentato dal Consiglio europeo. Questa istituzione, uscita già non poco potenziata dal trattato di Lisbona e divenuta vera e propria istituzione dell’Unione, è andata svolgendo, dal 2009 ad oggi, non un semplice ruolo di impulso, fornendo cioè non soltanto orientamenti e priorità politiche generali, come previsto dall’art. 15 TUE, ma ha esercitato una vera e propria funzione di indirizzo politico e di indirizzo legislativo, quando non di gestione della crisi economico-finanziaria. Questo mutamento di ruolo, da più parti rilevato²¹, si è altresì tradotto in un incremento del numero delle sue riunioni rispetto alle due per ogni semestre, che sono delineate, seppure come soglia minima, nell’art. 15, par. 3, TUE (specie, ovviamente, ove si includano i vertici informali, spesso convocati per fronteggiare alcuni snodi della crisi).

Un ruolo di tale importanza esercitato dal Consiglio europeo richiederebbe un adeguato contrappeso parlamentare, almeno se si vuole restare nell’ambito di una democrazia rappresentativa, che si è visto essere quella enunciata dai trattati. Eppure, negli anni appena trascorsi è emerso con chiarezza che il Parlamento europeo non è in grado di esercitare un’efficace forma di controllo su un’istituzione rispetto alla quale non ha – evidentemente, al

¹⁸ Tra i primi a rilevarlo, cfr. P. PÉREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell’Esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 93 s. Cfr., inoltre, N. LUPO-G. RIVOCCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, Italianieuropei, 2010, p. 288 s., spec. p. 293 s.; e S. FABBRINI, *Governare l’Italia: il rafforzamento dell’esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide. Il Filangieri. Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, 2011, p. 33 s.

¹⁹ Tra gli altri, cfr. A. CYGAN, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU. The role of National Parliaments*, Edwar Elgar, Cheltenham-Northampton, 2013, p. 39 s.

²⁰ Così S. FABBRINI, *After the Euro Crisis: A New Paradigm on the Integration of Europe*, 18 marzo 2014, su: <http://ssrn.com/abstract=2441201>.

²¹ Cfr., per tutti, U. PUETTER, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, OUP, Oxford, 2014, spec. p. 68 s.



contrario di quel che accade riguardo alla Commissione europea – né poteri di investitura, né poteri di censura o rimozione. Ai sensi dei trattati (art. 15, par. 6, lettera d, TUE), l'unico obbligo consiste, per il presidente del Consiglio europeo, nell'inviare una relazione al Parlamento europeo dopo ciascuna riunione. A ciò va aggiunta la partecipazione del Presidente del Parlamento europeo all'avvio delle riunioni del Consiglio europeo, in genere con un discorso introduttivo, volto evidentemente a mettere sul tavolo dei lavori (che presto si accinge a lasciare) gli orientamenti prevalenti nell'assemblea da lui presieduta (art. 235 TFUE, che peraltro sembra configurare questa partecipazione come un invito meramente eventuale)²².

Poiché il Consiglio europeo è, come è noto, un'istituzione composta dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri, si è osservato che i relativi poteri di controllo dovrebbero fare leva soprattutto, se non esclusivamente, sul secondo circuito rappresentativo su cui si fonda l'Unione europea, ossia quello articolato intorno ai Parlamenti nazionali. E, in effetti, in questi stessi anni molti Parlamenti nazionali hanno intensificato, con modalità e strumenti peraltro assai variegati, la propria azione di indirizzo e controllo, sia alla vigilia, sia all'indomani dei Consigli europei, nei confronti delle linee di politica europea immaginate o tenute dal proprio esecutivo e, soprattutto, dal suo presidente²³.

Tuttavia, specialmente in occasione di questi procedimenti parlamentari di indirizzo e di controllo, si è avvertito che un'azione siffatta non è sufficiente a controbilanciare un'istituzione, come è appunto il Consiglio europeo, che agisce, con notevole libertà seppure in mancanza di rilevanti poteri formali, inevitabilmente su scala europea e secondo una logica europea (seppure come frutto di una dinamica intergovernativa). Al più, nella migliore delle ipotesi, ciascun Parlamento nazionale può riuscire a controllare come il proprio rappresentante in seno al Consiglio europeo abbia interpretato e tutelato l'interesse nazionale (inteso in senso più o meno ampio, in questa sede poco importa): rimane invece assente un controllo di tale istituzione in una chiave europea, in grado di valutare cioè se e in che modo essa abbia garantito l'interesse europeo. E' chiaro infatti che – come spesso ripetono i documenti approvati dal Parlamento

²² Cfr. O. COSTA, *The President of the European Parliament*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Jovene, Napoli, 2013, p. 143 s.

²³ Wessels W., Rozenberg O. (eds), *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, Brussels, European Parliament-Directorate General for Internal Policies January 2013, su: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90910>. Sull'esperienza italiana, cfr. E. ALBANESI, *Le Camere in prorogatio nella c.d. fase ascendente del processo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, n. 3, p. 637 s.



europeo²⁴ – il controllo parlamentare, per potersi dire effettivamente tale, dovrebbe svilupparsi in un ambito territoriale corrispondente a quello nel quale la decisione è stata presa. A maggior ragione, ovviamente, nei casi in cui il Consiglio europeo decida non all'unanimità, ma a maggioranza.

Anche dalla constatazione di queste difficoltà nello svolgimento del controllo parlamentare, oltre che di quelle che si riscontrano con riferimento al Consiglio – peraltro meno evidenti –, nasce, probabilmente, la recente decisione di dar vita a nuove forme di cooperazione interparlamentare. I modelli tradizionali di cooperazione interparlamentare nell'ambito dell'Unione europea, pur essendosi sviluppati sensibilmente negli ultimi decenni, non sono infatti riusciti ad andare molto al di là dello scambio di buone prassi e, nel caso migliore, di informazioni tra i diversi parlamentari²⁵. Il nuovo modello delle Conferenze interparlamentari permanenti, che si affiancano alla COSAC, il quale è stato adottato prima per la politica estera e di difesa, e poi per la *governance* economica, ispirato in parte al “metodo Convenzione” adottato per l'elaborazione della carta dei diritti fondamentali prima e del trattato costituzionale poi, si presta infatti, almeno in astratto, ad aprire nuove prospettive alla cooperazione interparlamentare, consentendole di dare origine ad un “parlamentarismo multilivello *by committees*”²⁶. Peraltro, l'istituzione di queste Conferenze interparlamentari si è rivelata essere fin qui assai faticosa e i primi passi da esse compiuti sono apparsi tutt'altro che incoraggianti: collegi che si riuniscono solo una volta a semestre e che hanno composizioni così pletoriche da renderli più simili ad assemblee che a commissioni.

E' anche nella logica di valorizzare questi strumenti di cooperazione interparlamentare, visti anzitutto non come un ulteriore canale autonomo di rappresentanza parlamentare, bensì come momenti attraverso cui i Parlamenti nazionali possono potenziare i propri strumenti di indirizzo e controllo, che si è proposta la formula del “sistema parlamentare euro-nazionale”²⁷.

²⁴ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, J. HUNT-K. KARK, *Territorialisation of Interest Representation in Times of Economic Crisis: The Implications of a Multispeed Europe on Parliamentary Representation*, paper

²⁵ Cfr. i contributi ricompresi in B. Crum, J.E. Fossum (eds), *Practices of inter-parliamentary coordination in international politics. The European Union and beyond*, ECPR Press, Colchester, 2013 e A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. Manzella-N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 133 s.

²⁶ Cfr. A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel «Trattato internazionale» europeo*, in ASTRID Rassegna, n. 4, 23 febbraio 2012 (su: http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-212/23-02-2012/Manzella_Coop-interparlamentare-fiscal-compact_22_02_12.pdf).

²⁷ Cfr. A. Manzella-N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., e A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in ASTRID Rassegna, n. 20, 26 novembre 2014 (su: http://www.astrid-online.it/rassegna/26-11-2014/Astrid_Manzella.pdf).



Rispetto alla lettura del “*multilevel parliamentary field*” (o “campo parlamentare multilivello”), che pure è stata recentemente proposta²⁸, riscuotendo un certo successo, si apprezzano almeno due elementi di diversità. Da un lato, il riferimento al “sistema”, anziché al “campo”, tende a valorizzare le interconnessioni reciproche, specie di tipo procedimentale, facendo di queste interconnessioni, e delle regole che le disciplinano, i fattori che contraddistinguono il “sistema”. Dall’altro, muta il ruolo dei Governi: l’Esecutivo dell’UE – come si è accennato, estremamente frammentato –, anziché essere posto al di fuori del “*multilevel parliamentary field*”, è considerato a pieno titolo componente necessaria del “sistema parlamentare euro-nazionale”, anzitutto in quanto destinatario dell’azione di indirizzo-controllo che viene svolta, con modalità assai variegata, dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali nella loro attività quotidiana, oltre che attraverso i diversi strumenti di cooperazione interparlamentare.

Dalla lettura del “sistema parlamentare euro-nazionale” derivano, in prospettiva, Parlamenti nazionali che dovrebbero essere maggiormente consapevoli che un quota sempre più significativa delle loro funzioni si esercita ormai nell’ambito di un quadro europeo: non solo i “poteri europei” che sono ad essi conferiti dai trattati (e dal diritto derivato), ma anche le funzioni che riguardano il rapporto con i rispettivi governi.

Ad esempio, la fiducia-sfiducia ai governi nazionali; l’approvazione del bilancio; l’indirizzo e il controllo sull’attività europea (ma anche internazionale); e le stesse funzioni legislative e di revisione costituzionale. Anche gli stessi “poteri europei” non vanno isolati dalle restanti funzioni delle Camere, né visti come poteri collettivi dei Parlamenti nazionali dell’UE: a partire dall’*early warning mechanism*, con cui – anche grazie all’abbinamento con il “dialogo politico” – si è messo in piedi un meccanismo di controllo, di tipo anzitutto politico, sul rispetto del principio di sussidiarietà, utile anzitutto a ciascuna Camera in quanto le consente di avere un accesso diretto e, eventualmente, una voce autonoma nell’esame dei progetti di atti dell’Unione europea, così agevolando l’opera di indirizzo e di controllo nei confronti del proprio Governo²⁹.

4. La funzione di controllo e il dibattito sulla sua definizione

E’ ora il momento di dedicarsi, appunto, più specificamente alla funzione di controllo parlamentare, che costituisce il cuore della presente relazione (e del convegno in cui essa si inserisce). Ci soffermeremo anzitutto, seppure per grandissimi cenni, sul dibattito teorico che ha

²⁸ Il riferimento è a B. CRUM-J.E. FOSSUM, *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the EU*, in *European Political Science Review*, 1, 2009, p. 249 s.

²⁹ Ulteriori indicazioni, volendo, in N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 101 s.

interessato questa funzione e poi sulle mutazioni di cui essa è stata ed è tuttora oggetto, sia in relazione all'inquadramento dei Parlamenti dell'UE nel sistema parlamentare euro-nazionale, sia alle trasformazioni della forma di governo nella chiave della presidenzializzazione della politica, sia infine – per stare al titolo di questa relazione – alle innovazioni nel regime di pubblicità dei lavori, e in particolare a quelle derivanti da internet.

Come è noto, la definizione della funzione di controllo parlamentare ha affaticato generazioni di studiosi: in Germania³⁰, come in Spagna³¹, nel Regno Unito (dove in genere tende ad essere considerato come un sottotema della responsabilità ministeriale)³², come in Italia. In Italia, invero, dopo che, a cavallo tra gli anni '60 e '70 – in coincidenza con la progettazione dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971, che quegli strumenti hanno provato a sviluppare – vi era stato un dibattito assai intenso³³, negli anni più recenti il tema è stato abbastanza trascurato e ha finito per essere assorbito all'interno di ricerche dedicate all'opposizione parlamentare³⁴, quando non addirittura incentrate intorno alla vecchia e residuale, e perciò per definizione poco soddisfacente, categoria delle “funzioni non legislative”³⁵.

Invece, il tema è di notevole importanza, anche se non è certo questa la sede per svolgere riflessioni approfondite in proposito. Sia sufficiente richiamarlo al fine di adottare, ai fini di questa relazione, una concezione che è stata definita “amplissima” del controllo parlamentare³⁶: qualificandolo cioè come una funzione che si può svolgere in qualsivoglia procedimento

³⁰ Per una rilettura, cfr. M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Cedam, Padova, 1996.

³¹ J. GARCIA ROCA, *El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)*, in *Problema actuales del control parlamentario*, cit., p. 225 s.

³² Cfr. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, spec. p. 103 s.

³³ Ottimamente ricostruito da J. GARCIA ROCA-R. IBRIDO, *El control parlamentario en Italia. Un estudio comparado sobre el concepto y algunas de sus mejores prácticas: el Comité para la legislación y la Comisión de presupuestos*, in F. Pau I Vall (cur.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 105 s., spec. 107 s. Sui regolamenti parlamentari del 1971 cfr. ora *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Il mulino, Bologna, 2012 e *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, a cura di F. Lanchester, Giuffrè, Milano, 2013.

³⁴ Da ultimi, cfr., anche in chiave comparata, G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il mulino, Bologna, 2012 e V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013.

³⁵ Il riferimento è a due volumi, curati entrambi da R. Dickmann e S. Staiano: *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008 e *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2009.

³⁶ J. GARCIA ROCA-R. IBRIDO, *El control parlamentario*, cit., p. 112, i quali la distinguono da quella “ampia”, proposta in Spagna da J. GARCIA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, spec. p. 71 s.



parlamentare, e che va alla ricerca di una responsabilità non solo istituzionale, ma anche diffusa³⁷. Come si è osservato, è quasi un luogo comune nella dottrina spagnola l'affermazione per cui il controllo parlamentare si realizza attraverso tutti i procedimenti parlamentari³⁸.

Una concezione siffatta, che si distacca nettamente da quella in senso stretto, per cui il controllo parlamentare si esercita esclusivamente nei confronti del Governo, attraverso procedimenti tipizzati, in nome di un parametro rigido e predeterminato, ed è volto all'applicazione di sanzioni verso il medesimo Governo, mi pare rispondere decisamente meglio non soltanto alle esigenze bicameralismo asimmetrico spagnolo³⁹. Ma anche, più in generale, al quadro attuale del sistema parlamentare euro-nazionale, e consente altresì di utilizzare l'angolo visuale della funzione di controllo per comprendere meglio le evoluzioni che stanno attraversando i Parlamenti nell'epoca contemporanea. Infine, essa chiama a riflettere e a ripensare il concetto di responsabilità politica, spingendo verso un suo deciso ampliamento rispetto alla lettura tradizionale, tutta incentrata sul rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo⁴⁰.

Questa concezione presenta anche il pregio – non indifferente, nell'ottica comparata che qui si è adottata – di semplificare, almeno un po', la ricerca di espressioni equivalenti in altre lingue, soprattutto con riferimento all'inglese. E' noto, infatti, che la traduzione in inglese dell'espressione "controllo", ove riferita alla relativa funzione parlamentare, è tutt'altro che agevole: il termine *control* si rivela infatti, tendenzialmente, un "falso amico", richiamando una logica propria del controllo-direzione e, secondo alcuni, implicando necessariamente una forma di sanzione⁴¹; mentre l'espressione *scrutiny*, pur essendo diffusa nel Regno Unito e privilegiata da alcuni autorevoli studiosi⁴², finisce per essere troppo generica, potendo essere impiegata per qualsivoglia tipo di (attento) esame svolto in Parlamento.

³⁷ In questi termini, in particolare, M. ARAGON, *El control parlamentario como control político*, in *Revista de derecho político*, n. 23, 1986, p. 9 s.

³⁸ Così R. PUNSET, *El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de gobierno*, in *El control del gobierno en democracia*, cit., p. 157 s., spec. 159.

³⁹ In questo senso cfr. già A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. Garcia de Enterría e A. Predieri (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 453 s., spec. 487 s., con considerazioni in parte applicabili anche alle proposte di riforma in chiave asimmetrica del bicameralismo paritario italiano: cfr. anche *infra*, il par. 9

⁴⁰ In questo senso, ad esempio, L. LOPEZ GUERRA, *Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro*, in *El Parlamento del siglo XXI*, cit., p. 29 s., spec. p. 64 s.

⁴¹ Ad esempio, cfr. C. CABALLERO-BOURDOT, *Interparliamentary scrutiny of the CFSP: avenues for the future*, 2011, su: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op94-Interparliamentary_scrutiny_of_the_CFSP.pdf.

⁴² Ad esempio, preferendola a *control*, J. WOUTERS-K. RAUBE, *Seeking CSDP Accountability Through Interparliamentary Scrutiny*, in *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47:4, 2012, p. 149 s.



La migliore traduzione, con riferimento sia all'ordinamento inglese, sia a quello statunitense (ove essa origina)⁴³, sia infine al gergo delle organizzazioni internazionali pare decisamente quella di *parliamentary oversight*.

Ancorché pure con riferimento a questo concetto si registrino opinioni e definizioni diversificate⁴⁴, un certo consenso sembra registrarsi intorno alla definizione secondo cui l'*oversight* ha a che fare con l'implementazione delle politiche (mentre lo *scrutiny* riguarda le altre fasi del *policy cycle*, relative alla definizione del problema, al disegno, alla discussione e all'approvazione delle politiche pubbliche)⁴⁵. E ha a che fare, evidentemente, altresì con la formulazione di una qualche valutazione su come quelle politiche sono state delineate ed attuate dal Governo, dall'amministrazione o dai soggetti che comunque sono stati coinvolti (cfr. anche *infra*, il par. 9).

Insomma, l'accoglimento di un'accezione ampia, se non amplissima, del controllo parlamentare consente di muoversi un po' più agilmente nella logica comparata, anche andando al di là – come è giusto che sia – delle dinamiche proprie ed esclusive della forma di governo parlamentare, come è noto delineatesi originariamente nel Regno Unito e oggi assolutamente prevalenti nel continente europeo (a partire da Germania, Italia e Spagna), e prendendo in considerazione tutte le variabili che incidono sullo svolgimento della funzione di controllo⁴⁶. In definitiva, permette di far sì che l'esame della funzione di controllo comporti, come è stato acutamente notato, una discussione “sobre la misma razón de ser y el alcance de la actividad de un Parlamento”⁴⁷.

Certo, qui si aprirebbe il discorso sull'articolazione interna della funzione di controllo parlamentare in senso amplissimi. E qui può forse ipotizzarsi una tripartizione tra: a) il controllo fiduciario, proprio ed esclusivo delle Camere legate da un rapporto fiduciario con il Governo, che ha come destinatario appunto il Governo; b) il controllo tecnico (o valutazione), che ha come destinatario le pubbliche amministrazioni e le politiche pubbliche da queste perseguite; c) il controllo-garanzia, in rapporto all'intero sistema costituzionale, ora euro-nazionale.

⁴³ Per un quadro aggiornato cfr. W.J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, 22 febbraio 2010 su <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41079.pdf>.

⁴⁴ Su cui cfr., ad esempio, R. PELIZZO-F. STAPENHURST, *Parliamentary Oversight Tools*, cit., p. 14 s.

⁴⁵ Cfr. D.M. OLSON, *Legislatures and Administration in Oversight and Budgets: Constraints, Means and Executives*, in R. Staphenurst, R. Pelizzo, D.M. Olson, L. von Trapp (eds), *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*, World Bank Institute, Washington DC, 2008, p. 323 s.

⁴⁶ Su cui cfr. il sintetico ma efficace quadro proposto da P. NORTON, *La nature du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, 2010, n. 134, p. 5 s.

⁴⁷ Così J. GARCIA ROCA-R. IBRIDO, *El control parlamentario*, cit., p. 111. In senso convergente, tra gli altri, M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, *El control parlamentario del Gobierno en España*, in *Revista jurídica de Navarra*, 2006, n. 41, p. 113 s. e A. GARRORENA MORALES, *Algunas sugerencias para renovar la función de control*, in F. Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 421 s.



5. La pubblicità come carattere essenziale del controllo parlamentare

Le stesse definizioni del controllo parlamentare che si sono qui riproposte mettono l'accento, in forma più o meno esplicita, su uno dei caratteri che tradizionalmente si ritiene essere connaturato pressoché ad ogni forma di controllo parlamentare: quello della pubblicità dei procedimenti con cui tale funzione viene esercitata.

Tanti sono, in ogni ordinamento, i soggetti controllori. Ma, tra questi, soltanto le Camere sono caratterizzate, tradizionalmente e in tutti gli ordinamenti democratici, da livelli di trasparenza e di pubblicità assai elevati, che tendenzialmente coprono l'operato di tutti i loro organi coinvolti nell'esercizio della funzione di controllo⁴⁸. E lo sono per obbligo costituzionale, oltre che in ossequio a tradizioni plurisecolari: si pensi, infatti, all'art. 80 della Costituzione spagnola (*“Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento”*); all'art. 64, secondo comma, della Costituzione italiana (*“Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta”*); o ancora all'art. 42, par. 1, della Carta fondamentale tedesca (*“Der Bundestag verhandelt öffentlich. Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden”*); e, infine, all'art. 33 della Costituzione francese (*“Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel. Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres”*).

Anzi, è proprio la pubblicità di una certa vicenda, che l'uso di uno strumento di controllo parlamentare pressoché automaticamente comporta, a costituire il vero movente per il ricorso a quello strumento, anche a prescindere dall'effettiva *chance* di ottenere un qualche seguito da parte del Governo o di altri soggetti. Come si è notato, per esempio, con riferimento alle interrogazioni e alle interpellanze del Parlamento italiano⁴⁹, queste non servono tanto ad ottenere una certa risposta dal Governo (risposta che in effetti o non arriva affatto o giunge con notevole ritardo), quanto a sollevare l'attenzione su una certa questione, che sta a cuore al presentatore. Si formano così progressivamente, nel corso dei decenni repubblicani, due livelli: uno è quello degli atti ispettivi con i quali i singoli parlamentari si riferiscono a questioni locali e di collegio; l'altro è quello degli atti ispettivi che esprimono l'identità programmatica del partito. Questo secondo

⁴⁸ Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari. Profili storico-comparatistici ed aspetti attuali*, La Piramide, Roma, 1981

⁴⁹ Così G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva: le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 36, 1991, n. 6, p. 420 s.



livello tende ad identificarsi nelle “interpellanze di gruppo”, introdotte in Italia negli anni ’80 seguendo il modello del Bundestag tedesco: ad esse i regolamenti di Camera e Senato riconoscono un trattamento privilegiato, garantendo loro una risposta e una discussione in Assemblea in tempi ragionevoli⁵⁰.

A una conclusione simile si può giungere anche riesaminando la tradizionale classificazione delle funzioni parlamentari elaborata, nella seconda metà del XIX secolo e con riferimento all’ordinamento inglese, da Walter Bagehot: quella secondo cui il Parlamento deve “eleggere un buon governo, fare buone leggi, educare bene la nazione, farsi correttamente interprete dei desideri della nazione, portare compiutamente i problemi all’attenzione del paese”⁵¹.

Si è infatti osservato che la funzione di controllo sembra attraversare trasversalmente pressoché tutte le funzioni individuate da Bagehot. “Essa è infatti riconducibile all’esercizio di quella elettiva, nella misura in cui il supporto che la Camera dà al Governo non è dato una volta per tutte, ma può essere confermato, così come revocato, nel corso del mandato; di quella espressiva, se assumiamo che attraverso di essa la Camera manifesta – soprattutto al Governo – le istanze che provengono dalla società civile; di quella informativa e di quella pedagogica, che si estrinsecano nell’attività conoscitiva svolta per il Parlamento ma rivolta anche all’esterno di esso, ai cittadini; e, infine, di quella legislativa, per quanto attiene all’autorizzazione con legge che deve essere accordata in relazione alle misure di imposizione fiscale e ai programmi di spesa del Governo, per le intersezioni esistenti fra procedure legislative e di controllo e, da ultimo (e in senso più ampio), per il controllo che il Parlamento esercita sull’attività normativa del Governo”⁵².

Certo, nel mondo contemporaneo la classificazione di Bagehot non può più essere riproposta tal quale, se non altro perché il rapporto tra il Parlamento e l’opinione pubblica, cui fanno riferimento ben tre delle cinque funzioni da lui individuate, si è, dalla metà del XIX secolo ad oggi, profondamente trasformato, essendo ormai condizionato in forma decisiva dalla presenza dei partiti politici, dei mezzi di comunicazione di massa e ora di internet⁵³.

⁵⁰ Cfr. G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in Associazione dei costituzionalisti. Osservatorio costituzionale, su www.osservatorioaic.it, giugno 2014, p. 3

⁵¹ Cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1867.

⁵² Così F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. XIII s.

⁵³ Cfr. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. Di Gaspare (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 101 s.



Questi elementi hanno inciso profondamente sugli equilibri della forma di governo, sul ruolo del Parlamento, sullo svolgimento di tutte le funzioni parlamentari e altresì, com'era facile prevedere, sulle modalità di esercizio della funzione di controllo.

6. I fattori di trasformazione del controllo parlamentare: in particolare, l'avvento di internet sulla pubblicità dei lavori parlamentari e la necessità di una sua più accurata regolamentazione, sia nel procedimento legislativo, sia nei procedimenti conoscitivi/ispettivi

La funzione di controllo, dunque, è oggetto di una serie di mutazioni, anzitutto in relazione all'evoluzione del ruolo delle Camere e degli assetti di ciascun ordinamento costituzionale. Un'analisi caso per caso non può neppure essere accennata in questa sede.

Si può invece cercare di enucleare i principali fattori di trasformazione che operano almeno negli Stati membri dell'Unione europea. Questi, come si accennava, possono essere ricondotti, in primo luogo, all'inquadramento dei Parlamenti dell'UE nel sistema parlamentare euro-nazionale (o, comunque, nelle dinamiche del processo di integrazione europea); in secondo luogo, alle trasformazioni delle forme di governo degli Stati membri dell'UE (e non solo) nella chiave della presidenzializzazione della politica; in terzo ed ultimo luogo, alle trasformazioni del regime di pubblicità dei lavori derivanti da internet.

Del primo fattore di trasformazione già si è ampiamente detto, e sul punto si ritornerà poco più avanti (parr. 10 e 11) e in conclusione, anche alla luce delle novità intervenute nella *governance* economica europea, evidenziando – tra l'altro – come esse abbiano comportato un profondo ridisegno dei procedimenti finanziari delle Camere, che complessivamente vedono ridursi il loro contenuto decisionale (incanalato nella procedura del semestre europeo, in un costante dialogo con le istituzioni UE), mentre vedono accentuati i loro profili di controllo (rispetto a parametri, esterni e interni, meglio definiti e in parte costituzionalizzati). Per cui, in definitiva, mi pare uscirne rafforzata la tesi di coloro i quali ritengono che i procedimenti finanziari vadano prevalentemente ricondotti all'interno della funzione di controllo, piuttosto che di quella legislativa⁵⁴.

Qualcosa, invece, va detto, seppur sinteticamente, riguardo alla connessione con la presidenzializzazione della politica. Come è noto, con questa espressione ci si riferisce ad un

⁵⁴ Spunti, ad esempio, in G. RIVOSECCHI, *Forma di governo e "funzione finanziaria" del Parlamento: da Walter Bagebot alle moderne procedure di bilancio*, in *Walter Bagebot e la Costituzione inglese*, cit., p. 123 s. e J. ARTHUIS, *La dégradation des finances publiques: la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, p. 83 s.



fenomeno rilevato nella letteratura politologica⁵⁵, per effetto del quale, anche a prescindere dalla forma di governo presa in considerazione – parlamentare, presidenziale, semipresidenziale – sono individuabili una serie di tendenze strutturali a favore della personalizzazione della politica, e in particolare della preminenza del vertice dell'esecutivo rispetto agli altri poteri. A loro volta, le cause di queste tendenze sono attribuite a una serie di macrofenomeni strutturali, noti a tutti: in primo luogo, la globalizzazione dell'economia, con la crescita della dimensione sopranazionale; in secondo luogo, la crisi dei partiti e delle ideologie, e quindi dei *cleavages* politici tradizionali; in terzo ed ultimo luogo, la trasformazione dei *mass media*.

Ebbene, in conseguenza di queste tendenze alla presidenzializzazione della politica, il controllo parlamentare è diventato più necessario, ma al tempo stesso più difficile da esercitare. Più necessario, perché il potere concentrato nell'esecutivo e nel suo vertice va adeguatamente controbilanciato garantendo adeguate forme di *accountability*, del Governo e in particolare del Premier, secondo modalità trasparenti e con il coinvolgimento delle opposizioni. Al contempo, però, più difficile, in quanto tutti e tre i fattori che spingono a favore della presidenzializzazione finiscono per giocare a svantaggio del ruolo delle Camere: la globalizzazione e il *multi-level* perché, come si è accennato, consentono ai governi di diluire la propria responsabilità politica; la crisi dei partiti, perché fa scendere a confronto vuoto e populistico il dibattito politico e parlamentare; la trasformazione dei *mass media*, perché rende “vincente”, e facilmente rappresentabile, l'individuo, il *leader*, nella sua vita pubblica e privata, mentre ostacola la rappresentabilità e la comprensibilità, in forme necessariamente semplici e immediate, di assemblee numerose e, per definizione, plurali. Queste, infatti, finiscono per fare notizia solo quando danno luogo a manifestazioni sopra le righe, o clamorose, che ben si prestano ad una diffusione in forme ipersemplicate e mediante immagini: ed è molto difficile, specie in assenza di tradizioni assai gloriose (quali quelle che contraddistinguono il *question time* presso la House of Commons), rendere attrattivi i dibattiti parlamentari, riguardino l'approvazione di una legge, ovvero l'esame di una mozione o ancora di un'interrogazione o interpellanza al Governo.

Passando ora ad esaminare le mutazioni del controllo parlamentare che originano dalla diffusione di internet, il discorso dovrebbe muoversi su due piani diversi. Uno, più generale, e che qui si lascia sullo sfondo, relativo alla “sfida” che internet lancia alle istituzioni rappresentative, alle

⁵⁵ A partire da T. POGUNTKE-P. WEBB, *The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences*, in T. Poguntke-P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, New York, 2005; cfr. anche S. FABBRINI, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Marsilio, Venezia, 2011, spec. p. 9 s.



opportunità che essa offre⁵⁶ e alle variegatae risposte che queste stanno mettendo in campo⁵⁷. E uno, più specifico, riguardante l'effetto che la disponibilità su internet dei lavori e degli atti parlamentari determina sulla pubblicità e sulla trasparenza delle vicende che in Parlamento hanno luogo.

Ciò che si vuole evidenziare, con riguardo a questo piano più specifico, è che la diffusione degli atti parlamentari su internet fa sì che quella che fino a ieri era una pubblicità tendenzialmente generalizzata, ma in qualche misura limitata e “controllata” per effetto dalle stesse caratteristiche dei mezzi (cartacei, e poi radiofonici e televisivi) attraverso i quali essa veniva assicurata, viene ora a cambiare, per così dire, natura. Il fatto di rendere disponibili tutti questi strumenti nella rete ha determinato un accrescimento forzato e involontario del livello di trasparenza e di diffusione dei contenuti dell'attività parlamentare, che comporta la necessità di una più accurata e attenta regolamentazione della pubblicità dei lavori in ogni singolo procedimento parlamentare e per ognuna delle sue fasi.

Questa esigenza di regolamentazione della pubblicità dei lavori si avverte anzitutto, come è evidente, nel procedimento legislativo, in particolare nella fase in commissione⁵⁸. In assenza di ogni regolamentazione specifica, infatti, l'esperienza comparata mostra che l'incremento incontrollato del livello di pubblicità dei lavori finisce per rendere le commissioni parlamentari meno adatte allo svolgimento del processo decisionale: e, conseguentemente, finisce per spostare altrove il centro della produzione legislativa. Si pensi, per citare, due soli esempi, ai “maxiemendamenti” in Italia e ai “triloghi” nell'Unione europea⁵⁹. Peraltro, è evidente che proprio il procedimento legislativo deve comunque restare caratterizzato da tassi elevati di trasparenza, in nome della possibilità, per i cittadini, almeno sul piano potenziale, di ricostruire gli

⁵⁶ Su cui, per tutti, cfr. P. NORTON, *Parliaments in the 21st Century: the representative challenge*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 3 dicembre 2012

⁵⁷ Su questo piano, ad esempio, si segnalano le recenti iniziative dello Speaker della House of Commons, che nel novembre 2013 ha istituito un'apposita commissione, composta da 9 membri tra cui lo Speaker stesso, per riflettere sulle conseguenze che, sul ruolo di questa, originano dalla democrazia digitale: <http://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speakers-commission-on-digital-democracy/>. Probabilmente anche a questa iniziativa si è ispirata la Presidente della Camera dei deputati italiana nell'istituire, con un approccio un po' diverso, una commissione di studio, composta da esperti (12) e da parlamentari (12), presieduta dalla stessa Presidente, per i diritti e i doveri relativi ad Internet: <http://www.camera.it/leg17/1174>.

⁵⁸ Su qualche innovazione introdotta presso la Camera dei deputati italiana cfr. R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in commissione*, in *Rassegna parlamentare*, 50, 2008, n. 3, p. 60 s.

⁵⁹ La tesi è sviluppata più ampiamente in C. FASONE-N. LUPO, *Transparency versus Informality in Legislative Committees. Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2015, in corso di pubblicazione.



“autori” delle singole proposte normative, al fine di attivare i relativi meccanismi di responsabilità politica.

Non forse un caso che – come attestato da una recente ricerca comparata condotta nell’ambito del Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi” di Firenze, che ha preso in considerazione Italia, Francia, Spagna, Regno Unito e Unione europea⁶⁰ – le innovazioni introdotte nei diversi parlamenti in virtù delle nuove tecnologie abbiano riguardato fin qui soprattutto (anche se non esclusivamente) i procedimenti legislativi. Si avverte, infatti, il bisogno di bilanciare la garanzia dei principi di trasparenza e di pubblicità, il cui rispetto è reso facilmente verificabile grazie alla diffusione di internet, con il bisogno di mantenere un certo tasso di informalità di alcune sedi negoziali⁶¹.

Eppure, la medesima esigenza di una regolamentazione accurata delle forme di pubblicità è avvertita altresì, forse anche con maggiore vigore, riguardo agli strumenti attraverso cui si esercita il controllo parlamentare, a partire da quelli ispettivi (dunque, commissioni di inchiesta, interpellanze, interrogazioni, audizioni). In questi casi, l’ampliamento del livello di trasparenza e di pubblicità può avvenire, come dire, con maggiore leggerezza, dal momento che tendenzialmente non dovrebbe ostacolare il funzionamento del processo decisionale, ma anzi assicurare una maggiore interazione degli strumenti di controllo parlamentare con i cittadini, in nome dei quali essi sono attivati ed esercitati.

Tuttavia, anche in questi casi vi è bisogno di apposite regolamentazioni. L’incremento forzato del livello di trasparenza di questi procedimenti parlamentari, infatti, da un lato determina problemi in termini di tutela dei terzi che siano menzionati in tali atti, e, dall’altro, rischia di rendere meno efficace ed incisiva l’azione di controllo parlamentare, nel momento in cui si tratti di incidere su aree sensibili e inevitabilmente caratterizzate da un certo grado di riservatezza, spingendo perciò l’interlocutore a negare i dati chiesti dalle Camere per evitare una loro ulteriore, e incontrollata, diffusione. A questi due profili sono dedicati, rispettivamente, i prossimi due paragrafi.

⁶⁰ Il riferimento è a P. Caretti-M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014.

⁶¹ Con riferimento ai “triloghi” cfr. L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel “triangolo decisionale” unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell’articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013, su <http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP10-2013%20Donatelli.pdf>



7. Le esigenze di privacy in Parlamento per assicurare la tutela dei terzi

E' noto che la diffusione via internet dei lavori e degli atti parlamentari ha prodotto una serie di effetti a cascata.

Effetti senz'altro positivi per gli studiosi, che ora sono decisamente facilitati nel ricostruire, ad esempio, i lavori preparatori di una legge, o nel rintracciare un "precedente" parlamentare; e altresì per i cittadini, che ben possono seguire, con relativa semplicità, l'attività svolta da ciascuno dei propri rappresentanti e valutarne la coerenza con le dichiarazioni rese in campagna elettorale.

Gli effetti sono di segno meno chiaro, ad esempio, per coloro che redigono i resoconti delle sedute: da un lato, il loro prodotto gode sicuramente di una più ampia diffusione, almeno sul piano potenziale; dall'altro esso va predisposto in tempi più rapidi e, soprattutto, non è più – in particolare per le sedute dell'assemblea e per le sedute delle commissioni delle quali sia predisposta la registrazione audio-video – l'unica fonte disponibile per ricostruire quanto avvenuto⁶². Ciò comporta una riduzione, anche piuttosto significativa, dei margini di intervento che normalmente sussistevano *ex post*, per perfezionare un certo discorso dal punto di vista formale o stilistico, o per porre rimedio a un lapsus o a qualche minore "infortunio" procedurale.

Una delle risposte utilizzate consiste nella "deformalizzazione" delle sedute. In Italia, ad esempio, sono nate e si sono diffuse anche per questo, ad esempio, ancorché prima dell'avvento di internet e nonostante il silenzio dei regolamenti della Camera e del Senato sul punto, le "audizioni informali" in Commissione: audizioni prive cioè di ogni forma di pubblicità e senza limiti quanto alla tipologia dei soggetti che possono essere auditi⁶³. Di questa tipologia di audizioni, peraltro, la riforma *in itinere* del regolamento della Camera sembra sollecitare un qualche ridimensionamento nel momento in cui propone un allargamento dei soggetti audibili attraverso le audizioni formali⁶⁴.

Gli effetti sono, invece, sicuramente di segno negativo per i soggetti terzi che si trovino ad essere richiamati, in termini spregiativi o diffamanti, nel corso dei lavori parlamentari. Da un lato, come è noto, costoro continuano a non avere la possibilità di far valere i loro diritti davanti a un giudice, visto che le Costituzioni normalmente coprono con la garanzia dell'insindacabilità le

⁶² Secondo quanto aveva affermato, ad esempio, la Corte costituzionale italiana: cfr., in particolare, la celebre sentenza n. 9 del 1959. Nel senso invece che la Corte costituzionale "può e deve valersi di tutti gli elementi utili per ricostruire la realtà di quanto avvenuto nel corso del procedimento" cfr. la sentenza n. 134 del 1969, peraltro riferita all'Assemblea regionale siciliana.

⁶³ Cfr., ad esempio, L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Il mulino, Bologna, 2013, p. 190 s.

⁶⁴ Cfr., a commento, E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2014.



opinioni espresse (e i voti dati) nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68, primo comma, Cost. italiana; art. 26 della Cost. francese; art. 71 della Cost. spagnola; art. 46 del Grundgesetz tedesco, il quale ne esclude peraltro l'applicazione per gli insulti diffamatori); dall'altro, la pubblicazione del loro nome in quel determinato atto parlamentare finisce per associarli, tendenzialmente per sempre, a quella certa vicenda per la quale sono stati chiamati in causa nelle aule parlamentari, normalmente senza alcuna possibilità di revoca o di rettifica.

Non è un caso che, proprio in relazione a quest'ultima fattispecie, si sia recentemente posto, in Italia, il problema della tutela del cosiddetto "diritto all'oblio" dei terzi richiamati in atti parlamentari.

A seguito di un confronto con il Garante per la protezione dei dati personali, originato anche da due sentenze del Tribunale di Roma⁶⁵, l'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati, nelle riunioni del 1° ottobre e del 4 dicembre 2013, ha approvato una specifica disciplina in materia di diritto all'oblio (della quale si è disposta la pubblicazione sul sito internet dell'istituzione: <http://www.camera.it/leg17/672?conoscerelacamera=316>). In essa ha individuato una serie di criteri sulla base dei quali l'Ufficio di Presidenza procede all'esame delle richieste pervenute alla Camera dei deputati aventi ad oggetto dati personali contenuti in atti parlamentari⁶⁶.

In caso di accoglimento della richiesta (da parte dell'Ufficio di presidenza, previa istruttoria svolta da un gruppo di lavoro), la misura consiste peraltro non certo nella cancellazione del nominativo dall'atto parlamentare in questione, GIUSTAMENTE considerato intangibile. Bensì soltanto nell'esclusione dall'indicizzazione da parte dei motori di ricerca esterni del "documento informatico contenente l'atto parlamentare in questione, ferme restando la piena reperibilità dell'atto medesimo sul sito istituzionale attraverso il motore di ricerca interno al sito stesso e l'intangibilità dell'atto parlamentare".

Quanto ai criteri da seguire, si stabilisce in linea generale che possono essere accolte le istanze relative ad atti parlamentari "pubblicati nelle legislature precedenti e comunque da non meno di tre anni rispetto alla data in cui l'istanza è formulata". Salvo poi precisare che "a prescindere dal decorso del tempo, sono prese in esame le istanze aventi oggetto dati sensibili o giudiziari o

⁶⁵ Tribunale di Roma, I sezione, 28 novembre 2011, n. 21961 e 13 febbraio 2012, n. 1213: <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/2776248>.

⁶⁶ Per un accurato commento cfr. A. PAPA, *Pubblicità degli atti parlamentari e diritto all'oblio di terzi: la difficile ricerca di un loro equilibrato bilanciamento nella società dell'informazione e della comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 26 settembre 2014, su <http://www.rivistaaic.it/pubblicit-degli-atti-parlamentari-e-diritto-all-oblio-di-terzi-la-difficile-ricerca-di-un-loro-equilibrato-bilanciamento-nella-societ-dell-informazione-e-della-comunicazione.html>.



riferite a minori ovvero concernenti ricostruzioni di fatti successivamente rivelatesi non vere sulla base di documentazione ufficiale fornita dagli istanti”.

Infine, restano al di fuori di questa disciplina i dati in possesso delle Commissioni parlamentari di inchiesta, dal momento che di questi dati – assieme a quelli appartenenti ad altre categorie, tra cui i dati in possesso degli uffici giudiziari – viene espressamente stabilita dal legislatore (art. 8, comma 2, lettera c, del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196) la non assoggettabilità ai diritti normalmente spettanti all’interessato: il legislatore fa leva, in questo caso, sull’art. 82 della Cost. italiana, che equipara i poteri (e le limitazioni) delle commissioni di inchiesta⁶⁷.

Di un qualche interesse è anche la soluzione individuata nella House of Commons, rimessa essenzialmente al *self-restraint* dei parlamentari, pur nell’ambito di indicazioni assai dettagliate e accurate riguardo all’uso dei dati personali da parte dell’amministrazione. In sostanza, dopo aver ricordato che “Proceedings in the House, in its Committees, and in Westminster Hall, are protected by parliamentary privilege”, e che per effetto di tale “parliamentary privilege” “what Members say in the course of proceedings cannot be questioned in the courts”, si segnala che “Nevertheless, Members ought to do all they can to ensure that any personal data disclosed under the protection of parliamentary privilege is accurate, relevant and appropriate”⁶⁸.

Sono sicuro che l’esame comparato è ricco di casistiche e di discipline simili, che peraltro, non è possibile esaminare compiutamente in questa sede.

8. Le esigenze di privacy in Parlamento per rendere più incisiva la funzione di controllo

Come si accennava, il carattere necessariamente pubblico dell’attività parlamentare rischia in qualche caso di incrinare la fondamentale capacità del Parlamento di ottenere informazioni. Questo rischio appare accentuato relativamente a due settori, che sono tradizionalmente oggetto di controllo parlamentare, e sui quali l’esigenza di un effettivo ed efficace controllo parlamentare è in genere avvertita con particolare vigore: si tratta del controllo sui servizi di sicurezza e sull’uso del segreto di stato, da un lato, e di quello sull’attività internazionale ed europea del Governo, dall’altro.

⁶⁷ Cfr. G. CASTIGLIA, *Le commissioni parlamentari e la privacy*, in *Il trattamento dei dati personali. II. Profili applicativi*, a cura di V. Cuffaro e V. Ricciuto, Giappichelli, Torino, 1999, p. 375 s.

⁶⁸ Su <http://www.parliament.uk/documents/foi/2014-Data-Protection-Policy-update.pdf>, p. 24.



Riguardo al primo aspetto, rinviandosi per elementi più specifici ad una ricerca recentemente condotta per il Parlamento europeo⁶⁹ e ad un ampio volume collettaneo da non molto apparso in Italia⁷⁰, ci si può limitare a qualche considerazione di carattere generalissimo.

In particolare, emerge che in Francia, Spagna, Germania si sono messe a punto forme di controllo *a posteriori* sul potere dell'esecutivo di apporre il segreto di Stato e più in generale sull'attività dei servizi segreti. Interessante è la sentenza n. 2001-456 del Conseil constitutionnel francese, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge finanziaria 2002, in quanto il Parlamento può certamente operare un controllo sulla destinazione d'uso dei fondi per la sicurezza nazionale, mentre non può interferire con la realizzazione di operazioni in corso la cui responsabilità grava esclusivamente sul Presidente della Repubblica e sul Primo Ministro.

Anche in Italia il tema è stato oggetto di specifica attenzione da parte sia del legislatore, prima con la legge n. 801 del 1977 e poi con la legge n. 124 del 2007, sia da parte della giurisprudenza costituzionale: quest'ultima, oltre ad alcune pronunce piuttosto risalenti (n. 82 del 1976; n. 86 del 1977), si è espressa nelle sentenze n. 106 del 2009 e n. 24 del 2014. Senza poter qui ripercorrere analiticamente tale evoluzione, basti ricordare che uno dei suoi punti fermi è consistito nella necessità di assicurare un controllo anzitutto parlamentare sull'esercizio, da parte del vertice dell'Esecutivo, del potere di avvalersi del segreto di Stato. Per citare la sentenza n. 86 del 1977, è quella parlamentare «da sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo ed è, quindi, quella la sede naturale nella quale l'Esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico: è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi».

A seguito di queste affermazioni, il legislatore italiano, prima nel 1977 e poi nel 2007, si è in effetti ingegnato nel costruire forme apposite e specializzate di controllo parlamentare, incentrate intorno ad un organo bicamerale (per rendere il controllo più efficace) e a composizione ristretta (per evidenti ragioni di riservatezza). La costruzione delle forme di controllo parlamentare tende naturalmente a risentire dei mutevoli assetti del sistema politico-istituzionale. Così, la legge n. 801 del 1977, istitutiva del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il

⁶⁹ *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union. Study*, European Parliament, Brussels, 2011, su <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>.

⁷⁰ Il riferimento è a A. Torre (cur.), *Costituzione e sicurezza dello Stato*, Maggioli, Rimini, 2013.



segreto di Stato (detto anche Comitato SIS, o Comitato parlamentare di controllo sui servizi-COPACO), può considerarsi «emblematica del periodo c.d. della solidarietà nazionale», visto che «l'accettazione da parte dell'opposizione comunista dell'Alleanza atlantica e della Comunità europea e il suo ingresso in un organismo di controllo degli arcana imperii rappresentarono anche la fine della sua caratterizzazione antisistema»⁷¹. Analogamente, la legge n. 124 del 2007, che ha sostituito tale Comitato con il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), si colloca piuttosto bene nell'ambito di una fase in cui, sia pure tra non poche esitazioni e molte contraddizioni, si è tentato un qualche adeguamento delle caratteristiche strutturali e funzionali del Parlamento italiano alle leggi elettorali di tipo maggioritario approvate prima nel 1993 e poi nel 2005. E, infatti, prevede una composizione paritaria tra maggioranza e opposizione del Comitato e un presidente eletto, ad opera dei parlamentari che lo compongono, esclusivamente «tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione» (art. 30, comma 3, della legge n. 124 del 2007). Due requisiti piuttosto innovativi per il diritto parlamentare italiano (la composizione paritaria tra maggioranza e opposizione essendosi sperimentata solo con riferimento al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, che però vedeva una presidenza “a rotazione”), fissati per legge (con una qualche invasione della tradizionale “riserva di regolamento parlamentare”), e la cui implementazione è risultata essere – secondo quel che era stato anticipato dalla dottrina⁷² – tutt'altro che agevole, specie davanti a maggioranze assai ampie, quali quelle che hanno supportato prima il Governo Monti e poi il Governo Letta.

Nella ricerca di una conciliazione tra controllo parlamentare e mantenimento della sicurezza nazionale, appare di notevole interesse anche l'evoluzione che, in proposito, si è registrata nel Regno Unito. Fino al 2013 era previsto un comitato (*Intelligence and Security Committee*) composto da 9 parlamentari (8 deputati e un lord) nominati dal Premier con il consenso del *leader* dell'opposizione, previa consultazione del parlamento. Il comitato non era però un *select committee*, essendo sì composto da parlamentari ma di nomina governativa (e anche lo staff era fornito dal Governo). La riforma introdotta con il *Justice and Security Act 2013* ha lasciato inalterata la composizione, ma ha “parlamentarizzato” il comitato, che è diventato a pieno titolo un organo del Parlamento. L'*Intelligence and Security Committee of Parliament* esercita il controllo sulle spese dei

⁷¹ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, p. 458 s.

⁷² Cfr. C. NARDONE, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, cit., p. 375 s., spec. 410 s. Sulle vicende successive qualche indicazione in N. LUPO, *Quando i cittadini devono e quando non devono sapere: dalla pubblicità parlamentare al segreto di Stato*, in *Lo statuto giuridico delle informazioni*. Atti del convegno svoltosi a Milano, il 24 maggio 2010, a cura di G. Cocco, Giuffrè, Milano, 2012, p. 117 s.



servizi e presenta annualmente al Parlamento, sebbene attraverso il Premier, un rapporto sul suo operato. Il Premier analizza il report e ha la facoltà di selezionare il materiale da sottoporre alla valutazione del Parlamento, escludendo tutto ciò che ritenga debba essere mantenuto segreto. Per altro verso, il comitato può presentare rapporti su materie specifiche sulle quali ritenga sia necessario “investigare” o su cui è richiesto un esame da parte dell’esecutivo. Il comitato può anche riferire direttamente al Parlamento⁷³.

Anche in questo caso, dunque, si è registrata un’evoluzione che pare essersi mossa in piena coerenza con l’assai significativo sviluppo che ha caratterizzato le commissioni del Parlamento inglese, le quali, specie sul versante del controllo attraverso i *select committee*, sono state assai potenziate nell’ultimo ventennio⁷⁴.

Un problema di accesso ad informazioni riservate si pone, come si accennava, anche con riguardo all’attività internazionale ed europea del Governo. Sul piano generale, la tradizionale ritrosia ad ammettere un controllo parlamentare su queste sfere sembra, fortunatamente, e seppure con qualche residua ritrosia, in via di superamento. E sarebbe grave se così non fosse vista l’esigenza di far valere le responsabilità politiche nel sistema parlamentare euro-nazionale di cui si è abbondantemente detto. In compenso, è chiaro che non è nemmeno pensabile che ciascun Governo nazionale, in risposta alle richieste di informazioni provenienti dal suo Parlamento, sia tenuto a diffondere *urbi et orbi* i propri orientamenti negoziali o le proprie strategie nella fase precontenziosa (delle quali ben potrebbero beneficiare, grazie ad un’accurata opera di “monitoraggio parlamentare comparato”, i Governi degli altri Stati membri). Da qui, all’evidenza, la possibilità di prevedere una circolazione riservata delle informazioni fornite dal Governo.

Per citare l’esempio italiano, si possono richiamare l’art. 4, comma 6, e l’art. 14, comma 5, della legge n. 234 del 2012 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea), i quali consentono al Governo, in generale e sulle informazioni relative alle procedure pre-contenziose, di “raccomandare l’uso riservato delle informazioni e dei documenti trasmessi”. Una formula, come si vede, formalmente attenta ad evitare che sia il Governo ad imporre alle Camere un determinato

⁷³ H. BOCHEL-A. DEFTY-J. KIRKPATRICK, *New Mechanisms of Independent Accountability: Select Committees and Parliamentary Scrutiny of the Intelligence Services*, in *Parliamentary Affairs*, November 2013.

⁷⁴ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, cit., p. 130 s., C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, p. 533 s., nonché M. BENTON-M. RUSSELL, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, 2013, 66, 4, p. 772 s.



regime di pubblicità degli atti da esso trasmessi, lasciando a queste il potere di disporre il carattere riservato.

Va segnalata altresì la disposizione di cui all'art. 4, comma 7, della medesima legge n. 234 del 2012, ai sensi della quale “Gli obblighi di segreto professionale, i vincoli di inviolabilità degli archivi e i regimi di immunità delle persone non possono in ogni caso pregiudicare le prerogative di informazione e partecipazione del Parlamento, come riconosciute ai sensi del titolo II del Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, e dell'articolo 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114”. In tal modo, il legislatore intende impedire che il carattere segreto di alcuni atti possa pregiudicare l'attività informativa delle Camere. Peraltro, in dottrina sono stati espressi dubbi sull'idoneità di tale disposizione a conseguire lo scopo desiderato, dal momento che “non si comprenderebbe come una disposizione nazionale possa incidere sul regime giuridico di obblighi informativi delle Istituzioni dell'Unione, disciplinati dal Trattato e dal Protocollo”⁷⁵.

Va in proposito segnalato che l'attuazione delle procedure informative previste dalla legge n. 234 del 2012 sembra andare piuttosto a rilento e che il regime di pubblicità degli atti a vario titolo trasmessi dal Governo italiano nell'ambito delle procedure europee risulta tuttora privo di una specifica disciplina nei regolamenti di Camera e Senato. Non può sorprendere, perciò, che, similmente a quel che accade per molti istituti del diritto parlamentare italiano, tale regime finisca per essere soggetto a prassi piuttosto mutevoli. Ad esempio, può richiamarsi una risoluzione della Commissione Agricoltura del Senato che, nell'esprimere una *reasoned opinion* in applicazione dell'*early warning mechanism*, nel quale segnala cioè una violazione del principio di sussidiarietà, si è appoggiata esplicitamente su un memorandum del Governo trasmesso ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012, il quale però non risulta essere stato pubblicato negli atti parlamentari⁷⁶.

⁷⁵ Così A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. I. Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in www.federalismi.it, 23 gennaio 2013, spec. p. 27 s.

⁷⁶ Cfr. A.S., XVII legislatura, doc. XVIII, n. 59, approvato dalla Commissione Agricoltura il 26 marzo 2014, su una proposta di direttiva e una proposta di regolamento in materia di zootecnia (e il relativo parere espresso dalla Commissione Politiche dell'Unione europea). Ciò è accaduto anche in caso di memorandum contenenti una valutazione favorevole: ad esempio, cfr. A.S., XVII legislatura, doc. XVIII, n. 59, approvato dalla Commissione Agricoltura il 25 giugno 2014.



9. La valutazione delle politiche pubbliche e il suo rapporto con il controllo parlamentare, tra politica e tecnica

Si sostiene spesso che la modernizzazione e lo sviluppo della funzione di controllo parlamentare passano attraverso la valutazione delle politiche pubbliche⁷⁷.

Una indicazione piuttosto chiara in questo senso è ora fornita dalla Costituzione della V Repubblica francese, come modificata nel 2008: l'art. 24, infatti, enumerando le funzioni delle Camere, afferma che “*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*”. Certo, resta aperto il nodo se il controllo sull'azione del Governo e la valutazione delle politiche pubbliche vadano ricondotti all'interno della medesima funzione parlamentare in qualche modo corrispondente alla funzione di controllo “in senso amplissimo”, di cui si è detto (*supra*, nel par. 4), come lascerebbe presagire la loro contemporanea comparsa nel testo costituzionale francese (a parziale ripensamento di un depotenziamento del Parlamento voluto dalla carta costituzionale del 1958); o, al contrario, come sembrerebbe ricavarsi dal dettato letterale della disposizione, di due funzioni diverse⁷⁸. E resta soprattutto da definire, ove si accolga questa seconda opzione, in che misura le due funzioni si sovrappongano tra di loro (oltre che, in qualche modo, con la stessa funzione legislativa).

Una qualche eco di questi nodi sembra ora esserci nel testo del disegno di legge di revisione costituzionale in corso di esame in Italia, ove, nel superare il bicameralismo paritario (ossia la perfetta identità delle funzioni spettanti ai due rami del Parlamento), tenta una qualche suddivisione sia della funzione di controllo, sia di quella di valutazione delle politiche pubbliche, tra la Camera dei deputati (unica a mantenere un rapporto fiduciario con il Governo) ed il nuovo Senato (eletto indirettamente dai Consigli regionali): secondo quello che dovrebbe diventare il nuovo art. 55 Cost., infatti, “La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di *controllo dell'operato del Governo*. Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e *ne valuta l'impatto. Valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi*

⁷⁷ Cfr., per tutti, A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA-J. OSES ABANDO, *La evaluación legislativa como control parlamentario*, in F. Pau i Vall (coord), *Parlamento y Control del Gobierno*, cit., p. 213 s.

⁷⁸ Per un attento esame dell'evoluzione di queste nozioni, cfr. P. TURK, *Le contrôle parlementaire en France*, Lextenso, Paris, 2011, spec. p. 188 s.



dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge”⁷⁹. Dunque, alla luce di questo testo, sembrerebbe ipotizzarsi una distinta titolarità, da un lato, della funzione di controllo “in senso stretto” nei confronti del Governo, che non potrebbe non essere legata al rapporto fiduciario, e dunque esercitabile soltanto dalla Camera; e, dall’altro, della funzione di valutazione delle politiche pubbliche, che sarebbe invece esercitabile attribuita in via pressoché esclusiva al Senato, sganciato dal rapporto fiduciario e chiamato a rappresentare le autonomie territoriali.

Il tema è complesso e qui può essere, almeno per ora, soltanto accennato. Se non altro al fine di evidenziare come tra funzione di controllo e funzione di valutazione delle politiche pubbliche – che tra loro hanno, come si è accennato, un’area in cui si sovrappongono – tenda a mutare il mix tra tecnica e politica, o, forse meglio, il peso rispettivo dei profili politici e dei profili tecnici. Fermo restando che entrambi i profili mi paiono dover essere compresenti in ambedue le funzioni, almeno fin tanto che siano affidate ad un Parlamento, la dimensione politica risulta infatti dominante nella funzione di controllo⁸⁰, mentre la dimensione tecnica acquista uno spazio maggiore nella valutazione delle politiche pubbliche, necessariamente ancorata a parametri oggettivi.

Non a caso, si è spesso avvertita l’esigenza che, nell’esercitare la funzione di valutazione delle politiche pubbliche, il Parlamento sia affiancato da organismi indipendenti di natura tecnica, in grado di fornire quegli elementi oggettivi che paiono necessari perché il controllo non finisca per esaurirsi in vuoti scambi di accuse o scarichi di responsabilità. E’ questo il caso, in particolare, dei Fiscal Council, che la stessa normativa dell’Unione europea richiede siano istituiti, al fine di fornire informazioni indipendenti, di rendere più trasparente e comprensibile l’approvazione delle misure di politica fiscale e di migliorare il controllo parlamentare sul processo decisionale euro-nazionale⁸¹.

⁷⁹ Così A.C., XVII legislatura, n. 2613, approvato, in prima deliberazione, dal Senato l’8 agosto 2014. I corsivi, evidentemente, sono aggiunti. Significativo è anche il contenuto dell’ipotizzato nuovo art. 82 Cost., ai sensi del quale, se “La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse”, un potere di inchiesta spetta anche al Senato della Repubblica, con la limitazione per cui le inchieste da esso disposte devono essere “su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”.

⁸⁰ Come si era avvertito in N. LUPU, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 6, p. 959 s.

⁸¹ Cfr. C. FASONE-E. GRIGLIO, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. de Witte, A. Héritier and A.H. Trechsel (eds), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, Firenze, 2013, p. 264 s., spec. 282 s.



È un Fiscal Council, in effetti, è stato recentemente istituito in Italia, con il nome (dalle chiare ascendenze statunitensi) di Ufficio parlamentare di bilancio, in attuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012⁸². Tuttavia, il legame tra questo nuovo Ufficio e i procedimenti parlamentari in materia di finanza pubblica resta ancora tutto da costruire, in attesa di una riforma dei regolamenti di Camera e Senato che da troppo tempo è attesa.

Come è stato recentemente (e criticamente) notato, si registra “una certa tendenza del controllo ad istituzionalizzarsi, a configurarsi come valutazione delle politiche pubbliche e ad assumere come riferimento e come parametro non già le preferenze e i bisogni dei rappresentati, e neppure il programma di governo, bensì la regolarità e la razionalità dell'agire statale e, più in generale, dell'agire dei soggetti pubblici”. E si è auspicato, per superare un tale stato di cose, che il Parlamento riporti “in vita il controllo parlamentare liberale come voce dei rappresentati, legandolo però alle istanze di partecipazione che oggi salgono dal basso, per evitare che queste istanze, restando senza risposta, si rivolgano contro le istituzioni e siano catturate dai populismi e dai sovversivismi”. In altri termini, “il controllo non deve diventare un'occasione di chiusura (nella forma della valutazione tecnica) del Parlamento rispetto alla realtà e alla complessità del sociale, al contrario esso deve provare ad essere il terreno per un incontro tra rappresentanza e partecipazione”, facendo “rete con le realtà partecipative locali e nazionali, oltre che con gli altri Parlamenti nazionali e europeo”⁸³.

L'auspicio formulato da tale autore è senz'altro condivisibile, ma è evidente che esso richiede, per non restare esclusivamente tale, che nelle sedi parlamentari si manifesti una notevole capacità di auto-riforma e di innovazione, organizzativa e procedurale, tanto a livello tecnico-amministrativo quanto a livello politico. Tuttavia, le indicazioni che possono desumersi dal caso italiano, almeno quanto al decisivo versante del controllo parlamentare sulla finanza pubblica – al quale è dedicata la parte finale di questo contributo – paiono invero andare in direzione esattamente opposta.

10. Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica, alla luce dei vincoli europei: le sue specificità e la sua “apparizione” in fonti di rango costituzionale in Italia

La già ricordata costituzionalizzazione, in Francia, della funzione di controllo parlamentare e la stessa menzione, nell'art. 66, comma 2, della Costituzione spagnola, del controllo sull'azione del Governo (“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus

⁸² Cfr., per tutti, L. GIANNITI-C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2013, n. 1-2, 2013, p. 81 s., e A. RAZZA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nella nuova governance italiana della finanza pubblica*, *ivi*, n. 4, 2013, p. 893 s.

⁸³ Così G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, *cit.*, p. 5 s.



Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”⁸⁴, sembrano aver avuto un qualche peso nel far assumere, di recente, un rango costituzionale anche in Italia, per la prima volta dal 1948 ad oggi, ad uno dei profili della funzione di controllo, ossia il controllo parlamentare sulla finanza pubblica.

In particolare, è stato l’art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012 che, pur senza novellare, sul punto, la carta costituzionale (modificata, al fine di introdurre il principio del pareggio di bilancio, negli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.), ha espressamente chiamato i regolamenti di Camera e Senato a individuare le modalità con cui si esercita “la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”.

Come è stato notato, in tal modo la legge costituzionale prefigura “un controllo parlamentare forse più ampio di quello connaturato al circuito fiduciario in senso proprio che, estendendo il proprio raggio di azione «alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni», sembra presupporre una interazione rafforzata delle due Camere anche con soggetti "esterni", tra cui le amministrazioni territoriali”⁸⁵.

Peraltro, si tratta di una disposizione che risulta, ad oggi, ancora inattuata dai regolamenti parlamentari di Camera e Senato. Questa inattuazione, come è facilmente intuibile, determina uno squilibrio nell’attuazione di una revisione costituzionale, quella derivante dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che, assieme alla disciplina della nuova governance economica europea contenuta nel diritto comunitario derivato e nel Fiscal Compact, già ha comportato una limitazione piuttosto significativa dei poteri decisionali dei Parlamenti nazionali⁸⁶.

Come si era osservato “a caldo”, invero, di per sé non è da escludersi l’eventualità che la fissazione di più rigidi vincoli di bilancio, a livello di Unione europea e in più casi anche di Costituzioni degli Stati membri, finisca per rivelarsi come un limite imposto soprattutto nei confronti dei Governi degli Stati membri; e non possa determinare perciò, almeno in alcuni ordinamenti, una rivitalizzazione della funzione di controllo parlamentare, ora ancorata a

⁸⁴ Un ulteriore fondamento della funzione di controllo parlamentare si rinviene anche nell’art. 108 della Costituzione spagnola (“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”). Si noti che in questo caso la funzione è attribuita solo al Congresso, come è peraltro giusto che sia, visto che in questo caso, diversamente dall’art. 66, il riferimento è al controllo in senso stretto sull’attività politica del Governo (cfr. *supra*, il par. 9).

⁸⁵ Così E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2013, n. 1

⁸⁶ Si vedano, tra i tanti, J. GARCIA ROCA-M.A. MARTINEZ LAGO, *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Aranzadi, Pamplona, 2013, spec. p. 92 s. e C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2013, spec. p. 99 s.



parametri più solidi e oggettivi⁸⁷. Tuttavia, va da sé che questa linea evolutiva presupporrebbe la capacità di ciascun Parlamento nazionale di adattarsi prontamente e di sviluppare appieno le nuove opportunità offerte dal Fiscal Compact (soprattutto mediante la Conferenza interparlamentare prevista dall'art. 13 di tale trattato), dalla normativa europea (in particolare nell'ambito del calendario comune di bilancio e del “semestre europeo”), oltre che, ovviamente, da ciascun ordinamento nazionale. Qui, invece, il Parlamento italiano sembra aver colpevolmente ignorato, finora, una precisa indicazione proveniente dal legislatore costituzionale, che lo chiamava a sviluppare – anche in concorso con il neo-istituito Ufficio parlamentare di bilancio (cfr. la legge “organica” o “rinforzata”, n. 243 del 2012) – la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica.

Ben diverso pare il cammino svolto dal controllo parlamentare sulla finanza pubblica in Germania, essenzialmente grazie alla decisiva “sponda” che il Bundestag ha trovato nel Tribunale costituzionale federale.

11. Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica nella giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht

L'approccio che si è adottato sin dall'inizio, quello della Costituzione dell'Unione europea come Costituzione “composita”, e il taglio comparatistico della presente relazione consentono di non gridare allo scandalo se, approssimandoci alle conclusioni di questo lavoro, ci si soffermerà specificamente, ancorché assai sinteticamente, sulle affermazioni del giudice costituzionale tedesco. E' noto infatti che il Bundesverfassungsgericht si è rivelato essere un attore decisivo nel conformare gli equilibri, istituzionali ma non solo, del processo di integrazione europea. Proprio

⁸⁷ Cfr. E. GRIGLIO-N. LUPO, *Parliamentary Democracy and the Eurozone Crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol. I, part. 2, 2012, p. 314 s., spec. 364 s. e, più di recente, anche alla luce delle prime indicazioni provenienti dalla prassi (in Francia, Germania, Spagna, Portogallo e Italia), C. FASONE, *National Parliaments in the Eurozone Crisis. Challenges and Transformations*, paper, su <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws12/w12-fasone.pdf> (la quale evidenzia che la riforma della governance europea, se sembra ulteriormente marginalizzare i parlamenti specie nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative “is bringing some innovations on the long standing operation of national parliaments, in particular in terms of enhanced transparency and strengthening of oversight and scrutiny powers”). Per alcuni elementi comparativi e quantitativi cfr. inoltre, in ottica politologica, O. HÖING, *Differentiation of parliamentary powers. The German Constitutional Court and the German Bundestag within the financial crisis*, in M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU*, cit., p. 259 s. e K. AUER-O. HÖING, *Scrutiny in Challenging Times. National Parliaments in the Eurozone Crisis*, SIEPS. *European Policy Analysis*, 2014, n. 1, su http://www.sieps.se/sites/default/files/2014_1epa_A4.pdf (ad avviso dei quali “while the institutionally strong parliaments were able to assert or even strengthen their institutional position when it came to the management of the crisis, institutionally weaker parliaments remained marginalised”).



perché siamo davanti ad una Costituzione “composita”, è comprensibile e, per così dire, fisiologico che gli effetti della giurisprudenza della Corte costituzionale dello Stato membro più popoloso ed economicamente più forte dell’Unione si riflettano, come del resto è accaduto in passato⁸⁸, sia sulle future evoluzioni del processo di integrazione europea, sia, seppure indirettamente, anche sugli assetti istituzionali degli altri Stati membri⁸⁹.

Come è noto, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco si è fatta carico, sin dalla sentenza dedicata al trattato di Lisbona del 30 giugno 2009, di “difendere” le prerogative del Bundestag, in quanto necessarie al rispetto del diritto di voto assegnato ai cittadini tedeschi e, dunque, del principio democratico, che l’Unione deve rispettare sia a livello sovranazionale sia a livello nazionale (cfr. soprattutto i parr. 244-246 della motivazione). Mentre altri passaggi di quella sentenza, eccessivamente fedeli, come è stato notato da più parti⁹⁰, a un paradigma statalista, sono stati progressivamente attenuati, la necessità di salvaguardare il ruolo del Bundestag è stata riaffermata e precisata meglio in successive pronunce.

Tra le tante, si possono qui richiamare i principi affermati in tre pronunce, pur nell’ambito di una giurisprudenza ben più cospicua e articolata⁹¹.

In primo luogo, la decisione del 28 febbraio 2012 (2 BvE 8/11), sulla legge tedesca relativa all’Meccanismo Europeo di Stabilità, impugnata da due parlamentari in quanto prevedeva, tra

⁸⁸ Cfr., con riferimento a due distinte fasi storiche, B. DAVIS, *Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation With European Law: 1949-1979*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, e J. BAQUERO CRUZ, *The legacy of the Maastricht Urteil and the Pluralist Movement*, EUI working paper, n. 13, 2007, su http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6760/RSCAS_2007_13.pdf?sequence=1.

⁸⁹ Cfr., invece, con notazioni critiche, C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in www.costituzionalismo.it, n. 1, 25 marzo 2014 (sottolineando come per effetto della giurisprudenza del BvG, il Parlamento tedesco abbia guadagnato poteri incomparabilmente maggiori di quelli riservati agli altri parlamenti nazionali, tra l’altro richiedendo il voto favorevole del Bundestag affinché un aiuto finanziario venga erogato dal MES).

⁹⁰ Con toni particolarmente duri cfr., ad esempio, S. CASSESE, *L’Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9, 2009, p. 1003 s.

⁹¹ La letteratura è ovviamente sterminata: un’utile guida, in lingua inglese, è costituita da *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, edited by D.P. Kommers and R.A. Miller, III ed., Duke University Press, Durham and London, 2012, spec. p. 216 s. e 349 s. In Italia, tra gli altri, cfr. M. BONINI, *Status dei parlamentari e European Financial Stability Facility: controllo democratico e indebitamento pubblico nella giurisprudenza del BVERFFG*, in *Rivista AIC*, n. 1, 28 marzo 2012, su <http://www.rivistaaic.it/status-dei-parlamentari-e-european-financial-stability-facility-controllo-democratico-e-indebitamento-pubblico-nella-giurisprudenza-del-bverffg.html>, A. SAITTO, *Il Tribunale costituzionale tedesco torna a pronunciarsi sulla legge che regola il meccanismo di stabilità europeo in Germania*, in *DPCE online*, 2012, n. 2, su <http://www.dpce.it/online/index.php/archivio/numero-2-2012/104-cronache/234-germania-il-tribunale-costituzionale-tedesco-torna-a-pronunciarsi-sulla-legge-che-regola-il-mechanismo-di-stabilita-europeo-in-germania>, A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in www.federalismi.it, n. 18, 15 settembre 2012, e A. DE PETRIS, *Democratic Principle, EU Economic Policies and the German Federal Constitutional Court: Conflict or Concurrence?*, ivi, n. 19, 15 ottobre 2014.



l'altro, che i poteri spettanti al Bundestag nell'autorizzare le misure di aiuto finanziario potessero essere esercitati, in caso di particolare urgenza e confidenzialità, da un *Sondergremium*, ossia una sottocommissione della Commissione bilancio, composta dal numero più basso di parlamentari idoneo a consentire a ogni gruppo di essere rappresentato e di preservare i rapporti di forza relativi tra i gruppi. Il Tribunale costituzionale, con una sentenza interpretativa di rigetto, afferma che, pur nel rispetto dell'autonomia organizzativa del Bundestag, la composizione delle commissioni parlamentari coinvolte nelle decisioni di bilancio, per dirsi conforme al principio democratico, deve essere tale da "rispecchiare" adeguatamente (in forza del principio dell'immagine a specchio: *Spiegelbildlichkeit*)⁹² le forze presenti in Parlamento e non può pertanto essere eccessivamente ristretta (come era invece avvenuto nel caso di specie, essendo la sottocommissione composta da soli 9 parlamentari: parr. 138-157 della motivazione); sia laddove ammette che quando vi siano esigenze di particolare riservatezza sia possibile giustificare una deroga al potere di controllo in capo al *plenum* del Bundestag e perciò ad ognuno dei suoi membri, che in tal caso può essere delegato ad un organo collegiale minore (come accade ad esempio per il controllo parlamentare sui servizi segreti), rilevando però che tale potere deve riespandersi immediatamente non appena cessino le ragioni che ne hanno determinato la compressione, visto che la pubblicità dei dibattiti e la garanzia del confronto sono elementi essenziali del parlamentarismo democratico, in particolare in materia di bilancio, dove è necessario che sia il Bundestag ad assumere direttamente le decisioni e che ogni parlamentare possa esercitare i suoi diritti (parr. 108-110 e 158).

In secondo luogo, la decisione del 12 settembre 2012 (2 BvR 1390/12), sulle leggi di ratifica del Meccanismo Europeo di Stabilità e del Fiscal Compact, che viene in rilievo in particolare per due profili (parr. 257-259 della motivazione): sia laddove riafferma la titolarità in capo al Bundestag della "responsabilità di bilancio" e della "responsabilità complessiva per le politiche di bilancio", qualificando questo elemento come uno di quelli che compongono l'identità costituzionale della Germania, che il diritto dell'Unione europea, cui si richiamano i suddetti trattati, è perciò tenuto a rispettare ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE; sia allorquando valorizza al massimo grado (e tutela incisivamente) i diritti di informazione e, in più casi, di consultazione dei Parlamenti nazionali – quali detentori dell'autorità di bilancio e a maggior ragione visto che il Parlamento europeo, a causa della natura giuridica dei trattati in questione, non è in grado di esercitare forme di

⁹² Come chiarito in precedenti pronunce, in forza di questo principio, ogni collegio "sussidiario" del Bundestag deve essere un micocosmo della Plenaria e la sua composizione deve rispecchiare quella della Plenaria dal punto di vista della distribuzione politica.



controllo – e, quindi, anzitutto del Bundestag di fronte alle istituzioni che governano il MES, oltre che alla BCE e alle stesse istituzioni dell’Unione europea (cfr. soprattutto i parr. 244-246 della motivazione).

In terzo ed ultimo luogo, la decisione del 18 marzo 2014 (2 BvR 1390/12), sulla revisione dell’art. 136 TFUE, nella quale il Tribunale costituzionale nega che essa violi il principio democratico o altri requisiti costituzionali riguardo al disegno dell’unione monetaria, visto che gli impegni finanziari della Germania sono limitati alla quota di capitale conferito e che, comunque, la relazione tra il Bundestag e il MES non è mai interrotta. Questa pronuncia, tra l’altro, oltre a citare le pronunce del Tribunale costituzionale austriaco e della Corte Suprema estone, torna sul riparto delle funzioni tra il *plenum* del Bundestag e le sue articolazioni interne, questa volta per riconoscere uno spazio all’autonomia organizzativa del Bundestag (cui è rimessa anche la determinazione delle maggioranze qualificate: parr. 123-157 della motivazione) e sul nodo della legittimazione democratica. A quest’ultimo riguardo, rileva che l’attività del governo tedesco nella politica estera e negli affari europei, oltre che in seno al MES, può solo parzialmente essere ricondotta ai meccanismi della responsabilità e della legittimazione parlamentare, fermo restando che i rappresentanti del governo tedesco sono in ogni caso vincolati agli indirizzi indicati dal Bundestag e *accountable* rispetto ad esso (si vedano i parr. 233 e seguenti).

Ad uno sguardo superficiale potrebbe apparire sorprendente che il Tribunale costituzionale tedesco presti una così specifica attenzione sia ai diritti di informazione delle Camere sull’attività europea del Governo, sia alle modalità con cui sono composti gli organi cui il Bundestag decide di affidare poteri di indirizzo e di controllo nei confronti del Governo. Invece, si tratta di elementi assolutamente cruciali perché il contributo dei Parlamenti risulti effettivo e non meramente formale: senza un’informazione diretta e affidabile non è, come si è accennato, neppure concepibile alcuna forma di controllo parlamentare; al tempo stesso, è necessario che il controllo parlamentare non sia esercitato solo da un numero ristrettissimo di parlamentari o di forze politiche, ma occorre che il Parlamento nel suo insieme e nel suo assetto necessariamente pluralistico – inclusivo, perciò, anche delle minoranze e delle opposizioni, numericamente ridotte specie quando siano al potere “governi dalle larghe intese” – sia protagonista di tale azione di controllo.

12. Un Parlamento non più “cassa di risonanza”, ma che ha bisogno di ripensare i suoi procedimenti di controllo

La strada indicata dalle suddette pronunce del Tribunale costituzionale tedesco mi pare invero abbastanza chiara: dei Parlamenti in Europa, e in particolare dei Parlamenti nazionali, c'è assoluto bisogno, per evitare che si aggravi la disconnessione democratica che impedisce di far funzionare, a livello di Unione europea, quei meccanismi di legittimazione e di delega politica e amministrativa su cui si sono basate le democrazie rappresentative dei suoi Stati membri e dei quali l'integrazione europea ha determinato la crisi⁹³.

Poiché però è difficilmente pensabile che i Parlamenti nazionali possano riappropriarsi di una funzione legislativa ormai collocatasi per larga parte altrove (a livello di istituzioni europee e ai rispettivi Governi, ma non solo: si pensi alle organizzazioni internazionali o anche alle realtà sub-nazionali), la soluzione, come da più parti si ripete, è necessariamente quella di concentrarsi sulla funzione di controllo⁹⁴.

E' a questa funzione – da intendersi in senso ampio, se non amplissimo (*supra*, par. 4) – che occorre guardare, perciò, per mantenere funzionante il circuito della responsabilità politica, che tende a sfuggire nelle società contemporanee.

Certo, questo richiede una profonda opera di ripensamento delle forme, degli strumenti e dei procedimenti con cui tradizionalmente si è esercitato il controllo parlamentare, per adeguarli, come si è detto, ad un esecutivo “frammentato” e a una tempistica dei processi decisionali accelerata e al tempo stesso coordinata tra i diversi Stati membri dell'Unione europea. E, soprattutto, la consapevolezza che, rispetto all'epoca di Bagehot, è profondamente mutato il rapporto del Parlamento con l'opinione pubblica, in nome della quale la funzione di controllo viene esercitata.

Non è più vero, infatti, secondo una celebre frase di Bagehot e tuttora spesso rievocata, che “un grande dibattito in parlamento fa penetrare i suoi sentimenti in ogni cosa”; né tanto meno che “qualsiasi notizia, qualsiasi opinione, qualsiasi sentimento o doglianza che può far alzare un certo numero di membri del parlamento viene avvertito da quasi tutti gli inglesi come [...] un'opinione

⁹³ Ampiamente, sul punto, P. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, 2010, spec. p. 189 s.

⁹⁴ Tra gli altri, in Italia, cfr. S. STAIANO, *Premessa a Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, cit., p. XVIII s.; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. XXI s.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 628 s. In Spagna, cfr. ad esempio L. LOPEZ GUERRA, *Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro*, cit., p. 41 s.



con cui fare i conti”. Questo, che Bagehot considerava, “un risultato immenso”⁹⁵, è invero tutt’altro che scontato. L’esperienza di oggi ci dice che ci sono innumerevoli casi di dibattiti parlamentari che non suscitano nessuna eco nell’opinione pubblica. In cui cioè le Camere non fungono affatto da “cassa di risonanza”. Come usa ripetere il mio maestro, Andrea Manzella (nella sua triplice veste di studioso, di ex parlamentare e di ex funzionario parlamentare), in fatto bisogna ammettere che spesso non c’è nulla di più sconosciuto del contenuto di un discorso parlamentare, che pure è in teoria contraddistinto dai livelli più elevati di pubblicità. E, al tempo stesso, come si accennato, vi sono momenti della vita parlamentare che diventano occulti, o che si trasferiscono altrove, perché la pubblicità che li caratterizza finisce per diventare eccessiva e incontrollata.

La soluzione, certo, non è facile da trovare e va costruita, come è evidente, ordinamento per ordinamento, procedimento per procedimento. Su un piano più generale, quello che occorre è, probabilmente, che i Parlamenti considerino il rapporto con l’opinione pubblica non come un dato scontato, derivante dal fatto di essere il frutto di un’elezione popolare; né tanto meno come un aspetto da lasciare integralmente o quasi alle forze politiche. C’è bisogno che le Camere considerino costantemente il rapporto con l’opinione pubblica come un problema prioritario: e lo affrontino anzitutto ridisegnando in profondità i loro procedimenti, costruiti tra il XIX e il XX secolo, e quindi sostanzialmente in un’altra era, al fine di adeguarli alle dinamiche di un sistema parlamentare euro-nazionale, ponendoli in condizione di “seguire” i processi decisionali che oggi si svolgono pressoché regolarmente su più livelli, al fine di ricostruire, e di far valere, le relative responsabilità politiche, davanti a loro stessi e, soprattutto, davanti alle opinioni pubbliche che essi sono chiamati a rappresentare. Nella consapevolezza che, lungi dall’essere i soli legislatori, i soli controllori o i soli soggetti rappresentativi, essi devono fare i conti con una molteplicità di altri canali, istituzionali e non, che inevitabilmente entrano con essi in concorrenza e che occorre tenere in adeguata considerazione nel momento in cui si disegnano i procedimenti e si definiscono il relativo regime di pubblicità e le forme di partecipazione popolare ai medesimi.

⁹⁵ Per le espressioni virgolettate cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit.