



DIRITTO COSTITUZIONALE

N. 3 DICEMBRE 2022 VOL. V

GIOVANNI DI COSIMO

Editoriale

La debolezza del Parlamento

ANTONIO D'ANDREA

Il Parlamento e il Governo:

*le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale
(sempre reversibile)*

DIMITRI GIOTTO

Parlamento e Unione europea

SALVATORE CURRERI

Parlamento e Corte costituzionale

GIOVANNI CAVAGGION

Minoranze e opposizioni in un Parlamento marginalizzato

ANDREA VERNATA

Il Parlamento tra tecnica e politica

POSTE ITALIANE SPA - SPED. IN ABB. POST. - DL. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, 068 MILANO
FRANCANGELI S.R.L. - VIALE MONZA 106 - 20127 MILANO - III QUADRIMESTRE 2022

 **FrancoAngeli**
La passione per le conoscenze

€ 31,50 (R148.2022.3)

ISSN 2611-2590



DIRITTO COSTITUZIONALE

N.3 VOL. V
DICEMBRE
2022

RIVISTA QUADRIMESTRALE

N.3 DICEMBRE 2022 VOL. V

DIRITTO COSTITUZIONALE

Il Parlamento

a cura di
Giovanni Di Cosimo

FrancoAngeli

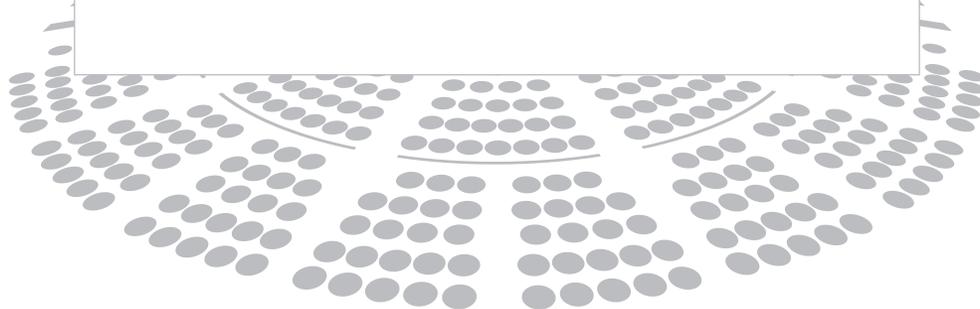
DIRITTO COSTITUZIONALE

N.3 VOL. V
DICEMBRE
2022

RIVISTA QUADRIMESTRALE

Il Parlamento

a cura di
Giovanni Di Cosimo



FrancoAngeli



DIRETTORE

Roberto Bin (*Università di Ferrara*)

COMITATO DI DIREZIONE

Massimo Cavino (*Università del Piemonte Orientale*)
Omar Chessa (*Università di Sassari*)
Fulvio Cortese (*Università di Trento*)
Salvatore Curreri (*Università di Enna*)
Gianmario Demuro (*Università di Cagliari*)
Giovanni Di Cosimo (*Università di Macerata*)
Giuseppe Di Gaspare (*Università LUISS Guido Carli - Roma*)
Alessandro Mangia (*Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*)
Alessandro Morelli (*Università di Messina*)
Giovanni Pitruzzella (*Corte di Giustizia dell'Unione Europea*)
Aldo Sandulli (*Università LUISS Guido Carli - Roma*)

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby (*SciencesPo, Paris*); Francisco Balaguer Callejón (*Universidad de Granada*); Sergio Bartole (*professore emerito nell'Università di Trieste*); Daniela Bifulco (*Consigliere di Cassazione*); Armin von Bogdandy (*Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law in Heidelberg*); Marta Cartabia (*Università di Milano-Bicocca*); Mario Pilade Chiti (*Università LUISS Guido Carli di Roma*); Ricardo Luis Chueca Rodríguez (*Universidad de La Rioja*); Pasquale Costanzo (*Università di Genova*); Antonio D'Andrea (*Università di Brescia*); Daria de Pretis (*Università di Trento*); Jean-Philippe Derossier (*Université de Rouen*); Tomas Font Llovet (*Universitat de Barcelona*); Alexander Grasse (*Justus-Liebig-Universität Gießen*); Peter J. Leyland (*emeritus from London Metropolitan University*); Massimo Luciani (*Università di Roma La Sapienza*); Michela Manetti (*Università di Siena*); Otto Pfersmann (*Ecoles des Hautes Etudes en Sciences Sociales*); Roberto Romboli (*Università di Pisa*); Antonio Ruggeri (*Università di Messina*); Sandro Staiano (*Università di Napoli Federico II*); Michel Troper (*professeur émérite à l'Université Paris X*); Nicolò Zanon (*Università di Milano*)

REDAZIONE

Marco Bassini (*Università Bocconi*); Chiara Bergonzini (*Università di Macerata*); Lucilla Conte (*Università del Piemonte Orientale*); Fabio Ferrari (*Università di Verona*); Massimiliano Malvicini (*Università del Piemonte Orientale*); Simone Mallardo (*Università del Piemonte Orientale*); Giacomo Menegus (*Università di Macerata*)

CONTATTI: redazioneircost@gmail.com

SEDE: c/o FrancoAngeli s.r.l, Viale Monza 106 - 20127 Milano

COMITATO DI REDAZIONE

Anna Alberti (*Università di Sassari*); Giuseppina Barcellona (*Università di Enna*); Marco Betzu (*Università di Cagliari*); Angela Cossiri (*Università di Macerata*); Flavio Guella (*Università di Trento*); Andrea Lollo (*Università Magna Graecia di Catanzaro*); Giuseppe Monaco (*Università del Sacro Cuore di Milano*); Simone Penasa (*Università di Trento*); Michela Tresca (*Università di Roma "Tor Vergata"*)

La Rivista è soggetta ad una accurata procedura di valutazione (double blind peer review process) attraverso la piattaforma OJS; i revisori sono scelti in base alla specifica competenza. L'articolo viene inviato in forma anonima.



Il Parlamento

Sommario

<i>Giovanni Di Cosimo</i> Editoriale – La debolezza del Parlamento	p.	5
<i>Antonio D’Andrea</i> Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)	»	9
<i>Dimitri Girotto</i> Parlamento e Unione europea	»	41
<i>Salvatore Curreri</i> Parlamento e Corte costituzionale	»	63
<i>Giovanni Cavaggion</i> Minoranze e opposizioni in un Parlamento marginalizzato	»	95
<i>Andrea Vernata</i> Il Parlamento tra tecnica e politica	»	125

Abbonamenti

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito www.francoangeli.it, cliccando sul bottone “Riviste”, oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-2837141) o, ancora, inviare una e-mail (riviste@francoangeli.it) indicando chiaramente il nome della rivista. Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito. *L'abbonamento all'annata in corso verrà attivato non appena giunta la notifica dell'venuto pagamento del canone.*

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

In caso di copia digitale, l'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Redazione, amministrazione e distribuzione: FrancoAngeli srl, viale Monza 106, 20127 Milano – casella Postale 17175 – 20100 Milano, tel. 02/2837141 – Ufficio Abbonamenti: fax 02/2895762; e-mail: riviste@francoangeli.it

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 351 del 6-12-2017 – Direttore responsabile: dr.ssa Alessandra Giordano – Quadrimestrale – Poste Italiane SpA – Sped. in abb. post. – D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1 DCB Milano

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l.
Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

III quadrimestre 2022 – Finito di stampare nel mese di novembre 2022

Il Parlamento tra tecnica e politica *

Andrea Vernata**

Abstract: Il saggio si propone di approfondire il rapporto che intercorre tra tecnica e politica nella definizione delle politiche pubbliche, al fine di individuare una ricostruzione del concetto di “tecnica” che possa dirsi coerente rispetto all’impianto costituzionale. L’analisi delle problematiche e delle capacità tecniche del Parlamento e dei singoli parlamentari nell’espletamento delle proprie prerogative, infatti, offre una panoramica dettagliata degli elementi di distorsione del rapporto fiduciario che risultano contraddistinguere la nostra forma di governo ormai da circa un trentennio. Una loro sistematizzazione e una declinazione costituzionale del “momento tecnico” nella definizione delle scelte politiche appaiono, pertanto, un aspetto imprescindibile per ripensare in termini di equilibrio l’attuale assetto istituzionale.

Title: *The Parliament between technocracy and politics.*

The essay aims to deepen the relationship between technocracy and politics in policymaking, in order to seek a reconstruction of the concept of “technique” that can be said to be consistent with the constitutional framework. The analysis of the issues and of the technical skill of Parliament and parliamentarians in carrying out their own prerogatives, in fact, provides a detailed overview of distorting elements in the fiduciary relationship that characterize our form of government for about thirty years. A systematization of such elements and a constitutional declination of the “technical momentum” in the definition of public policies appear, therefore, a pivotal aspect to rethink in terms of balance the current institutional framework.

Keywords: tecnocrazia; analisi delle politiche; democrazia; politiche pubbliche; parlamentarismo; forma di governo; technocracy; policy analysis; democracy; policy making; representative assemblies; form of government.

1. Quale rapporto tra tecnica e politica?

Le decisioni implicano sempre un certo dosaggio fra una componente tecnica e una componente politica¹. La seconda di queste la intendiamo

* Articolo presentato il 18-07-2022; accettato il 05-10-2022.

** Sapienza Università di Roma.

¹ Sul tema (sconfinato) del rapporto fra tecnica e politica v. almeno C. Schmitt, *Le categorie del politico* (1927), il Mulino, 1972; Id., *Dialogo sul potere* (1954), Adelphi, 2012; G. Guarino, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, in *Scritti di diritto pubblico dell’economia e di diritto dell’energia*, Giuffrè, 1962, p. 10 ss.; J. Meynaud, *Tecnocrazia e politica*, Cappelli,

come momento finalistico, teleologicamente preordinato al conseguimento di un determinato obiettivo – in ossequio a un determinato valore di riferimento – mentre la prima dovrebbe rivelarsi meramente strumentale ad assicurare la realizzazione dello stesso. Ma il legame che viene a crearsi fra questi due momenti dà luogo a una interazione così intrinseca tra il *quid* e il *quomodo* che rende estremamente difficile argomentare circa una qualche asetticità del “come” rispetto al “cosa”.

La stessa etimologia del verbo “*de-cidēre*” (in latino *de-caedēre*, “tirare via”), infatti, rimanda a un’idea di selezione e rimozione delle alternative che, più che sul fine in sé, pone l’accento sul *modo* di perseguire quest’ultimo.

Si potrebbe dire che “si decide in base a un fine, ma la decisione si realizza in uno strumento, non è per sé stessa autosufficiente”. Si tratta di una affermazione che può sembrare banale ma essa, portata alle estreme conseguenze, vale a dimostrare come distinzioni tipiche dei procedimenti giuspubblicistici (istruttoria-decisione, decisione-attuazione), siano in realtà ben più sfumate di quanto si sia portati a pensare², distinguendosi meramente per un – spesso solo asserito – diverso dosaggio fra strumentalità e fine. Un diverso dosaggio, appunto, che però non si risolve mai in un’attività priva di connotati assiologici.

Ma cosa si intende per “tecnica”? Il più delle volte con essa si intende proprio *il modo* per conseguire, in maniera oggettiva e tenuto conto di tutte le variabili, *un fine* predeterminato. Negli ambiti delle cd. scienze dure si è portati a ritenere che ciò non comporti particolari problemi: si può affermare con certezza che per portare l’acqua a ebollizione occorre una temperatura di 100°, purché ci si trovi sul livello del mare. Il sistema di riferimento è dato, le variabili sono più meno note e il comportamento delle stesse è costante. Il modo di realizzazione (fuoco, induzione ecc.) conta relativamente, poiché è incontrovertibile che per ottenere quel risultato ho bisogno di quel mezzo. Ma in realtà già qui si ravvisa la necessità di operare una scelta (legna, gas,

1965; M. Foucault, *Nascita della biopolitica* (1979), Feltrinelli, 2005; S. Rodotà, *Tecnopolitica*, Laterza, 1997; N. Irti, E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Laterza, 2001; Id., *Il diritto nell’età della tecnica*, Editoriale Scientifica, 2007; G. Preterossi, *La politica negata*, Laterza, 2011; J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica*, Laterza, 2014; M. Volpi, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, 2017.

² Cfr. C. Marzuoli, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Giuffrè, 1985, p. 205 ss.; G. Pitruzzella, *Art. 92-96. Il Consiglio dei ministri*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1994, p. 105 ss.

carbone) che tende ad assumere i tratti di una decisione politica (per il singolo) e geo-politica (per uno Stato), poiché presuppone, a sua volta, l'esercizio di un'opzione tutt'altro che neutrale (deforestazione, estrazione di idrocarburi, escavazione, importazione).

Ancor più complesso il discorso in relazione a un sistema che contempli elementi di discontinuità e irrazionalità – ad esempio dovuti a comportamenti umani – come quelli che caratterizzano tradizionalmente il sistema politico ed economico³. In questi casi, diviene necessario capire in cosa consista la tecnica e cosa si intenda quando si vuole fare riferimento ad essa. La tecnica, infatti, tende qui a confondersi con la stessa attività di decisione, che assume carattere politico in quanto, davanti a una pluralità di modi per conseguire un determinato fine, ne sceglie uno e abbandona tutti gli altri, facendo emergere come l'attività di oggettivizzazione (tipica del concetto di “tecnica”) finisca inevitabilmente per scontare la visione del mondo del soggetto che esercita detta opzione.

Due esempi sembrano rendere nitidamente questo passaggio. In primo luogo, si pensi agli obiettivi di decarbonizzazione 2050 fissati con gli Accordi di Parigi e con il *Green deal* europeo⁴. Una decisione certamente politica che, per quanto necessitata e definita nel fine, poco dice sul modo di realizzazione della stessa. Non pare rivestire valenza meramente tecnica, tuttavia, la decisione sul *come* attuare la transizione ecologica (energia nucleare, rinnovabili, idrocarburi).

Un secondo esempio può trarsi dal PIL, cioè quel parametro universalmente accettato come metodo di misurazione del benessere economico-finanziario e della “crescita” di uno Stato⁵. Il suo incremento, oggi, è il fine di ogni Paese. Ma la scelta circa il modo di realizzare detto fine (l'aumento della produzione di beni e servizi) è tutt'altro che asettica: ben si potrebbe conseguire un aumento del PIL attraverso politiche di sfruttamento intensivo delle

³ B. Caplan, *Rational Irrationality and the Microfoundations of Political Failure*, in *Public Choice*, n. 3, 2001, p. 311 ss.; M. Spahiro, “Deliberative”, “Independent” Technocracy v. Democratic Politics: Will the Globe Echoe the EU?, in *Law and Contemporary Problems*, n. 68, 2005, p. 341 ss.

⁴ Sui quali, per una panoramica, A. Sikora, *European Green Deal - Legal and Financial Challenges of the Climate Change*, in *ERA Forum*, n. 21, 2021, p. 681 ss.; Aa.Vv., *The geopolitics of the European Green Deal*, in *Bruegel Policy Contribution*, n. 4, 2021, p. 2 ss.

⁵ In senso problematico, sull'utilizzo di tale parametro, v. almeno J.E. Stiglitz, J.-P. Fitoussi, M. Durand, *Misurare ciò che conta. Al di là del Pil*, Einaudi, 2017, *passim*; più approfonditamente, sulla diversa declinazione di “crescita” fra “sviluppo” e “progresso” G. Azzariti, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, 2021, p. 152 ss.

risorse umane e naturali che risultino tecnicamente ineccepibili, ma profondamente connotate anche da un punto di vista politico.

Sono queste problematiche che, s'è detto in principio, investono qualsiasi attività decisoria. Qual è dunque il loro impatto su quelle decisioni che dovrebbero rappresentare espressione della sovranità popolare? Quali sono i corollari dell'indissolubile legame fra *quid* e *quomodo*, fra tecnica e politica, rispetto alle prerogative dell'organo della rappresentanza politica?

In questo lavoro si tenterà di ripercorrere quegli elementi di fondo e quei protagonisti che risultano caratterizzare detto legame nelle attività del Parlamento. Si muoverà da quest'ultimi per poi analizzare il loro reale atteggiarsi nella forma di governo. Ci si concentrerà, poi, sulle difficoltà riscontrate nella prassi dalle due Camere e dal singolo parlamentare, nel tentativo di porre in evidenza le criticità e le problematiche che, come si vedrà, hanno condotto il Parlamento a una sostanziale subalternità rispetto all'apparato dell'Esecutivo, pur non potendone approfondire specificamente le ragioni politiche, economiche e sociali che ne fanno da sfondo. Si tornerà, infine, sul rapporto fra tecnica e politica, allo scopo di verificare se possa elaborarsi – alla luce dell'inquadramento operato – una nozione di “tecnica” che risulti coerente rispetto al perimetro tracciato dalla nostra Costituzione. L'obiettivo, in altre parole, è quello di “costituzionalizzare” la tecnica, dando ad essa legittimazione⁶ e limite e riconoscendone il connaturale portato assiologico.

2. Informazione, apparati tecnici e sovranità popolare

«Prima conoscere, poi discutere, poi deliberare». Nel richiamare questo procedimento ideale – tracciato da Einaudi nelle sue *Prediche inutili* – ci si avvede di come tutte e tre le fasi descritte vivano oggi amplissime distorsioni e aberrazioni.

È però sulla prima di queste che occorre qui soffermarsi.

L'informazione rappresenta infatti l'elemento più basilare e fondamentale di qualsiasi attività decisoria, in quanto ne rappresenta il presupposto logico-condizionante. Non è un caso che l'art. 1427 del codice civile riconosca come causa di annullabilità del contratto il vizio della volontà⁷, né che il

⁶ Sul concetto di “scienza” e di “tecnica” come auto-affermazione di «oggettività» e «indiscutibilità» v. M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. di dir. cost.*, n. 1, 1996, p. 162.

⁷ Sull'«errore» quale vizio della conoscenza v. V. Pietrobon, voce *Errore (dir. civ.)*, in *Enc. Giur.*, XIV, 1989, p. 3; C.F. Gabba, *Contributo alla dottrina dell'errore*, Kessinger, 1900, p. 653 ss.

rapporto debito-credito – alla base delle nostre società capitalistiche – risulti caratterizzato da meccanismi di compensazione del *deficit* informativo del creditore, sia che detto rapporto venga riferito a un singolo (mutuo-istruttoria), sia che venga applicato a uno Stato (acquisto titoli di Stato-*rating*).

Se l'informazione acquista una simile centralità in negozi giuridici tanto elementari sul piano degli interessi in gioco, risulta agevole comprendere come mai essa diventi tanto cruciale nella definizione delle politiche pubbliche e per le decisioni politiche in generale, le quali si caratterizzano per intervenire su piani di interessi spesso intricati, contrapposti o interdipendenti fra loro. Deliberare senza conoscere, in questo caso, non rappresenta un mero vizio della volontà, ma si traduce in un esercizio fuorviato della sovranità popolare, poiché l'organo che ne rappresenta l'espressione opera un bilanciamento (compromesso) fra interessi (o valori) di cui non conosce la reale entità o esistenza.

Ma l'assenza di informazione può tradursi anche in inerzia, arrivando a inibire la fase deliberativa *in toto*, ad esempio quando manca la percezione di una problematica o si ignora che un determinato assetto di interessi necessita un nuovo bilanciamento, oppure, ancora, quando non si conoscono gli strumenti a disposizione per perseguire una determinata finalità. Il Parlamento tenta di scongiurare simili scenari attraverso vari strumenti ormai ampiamente noti: istruttoria in sede legislativa, pareri consultivi, commissioni d'inchiesta, atti di sindacato ispettivo, leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, leggi di bilancio ecc. In tutti questi casi le Camere, per il reperimento delle informazioni e la ponderazione delle varie problematiche e interessi in gioco, dipendono *necessariamente* dall'attività di altri soggetti e, in primo luogo, dall'Esecutivo, cioè dal medesimo soggetto che risulta destinatario dell'esercizio delle prerogative di indirizzo e controllo⁸.

Tale aspetto risulta assai problematico di per sé e pone in discussione direttamente il principio di separazione dei poteri⁹, tanto più in un contesto dove la crisi della politica ha fatto sì che l'asse decisionale si spostasse dalle Camere ai dicasteri. Ma il suo richiamo, qui, consente di rintracciare le carat-

⁸ Si pensi alla stessa «individuazione dei mezzi» di cui all'art. 81, comma 3, Cost., ma anche alla difficoltà di avere cognizione di problematiche di preminente interesse nazionale (es. sistema di approvvigionamento idrico ed energetico, piani infrastrutturali ecc.) o per l'esercizio delle proprie prerogative di indirizzo e controllo (v. *infra*).

⁹ «Lo Stato democratico ha bisogno di organi di controllo indipendenti, perché in tanto un controllo è efficace, in quanto l'organo che lo esercita è posto in una situazione di indipendenza rispetto all'organo controllato», così Bozzi nella Seconda sottocommissione, II sezione, il 9 gennaio 1947 (pp. 97 ss. del resoconto).

teristiche minime che l'informazione deve avere affinché possa conferire autonomia al soggetto che la utilizza. Essa dev'essere: attendibile, completa e tempestiva. Decidere sulla base di informazioni non verificate, parziali o inattuali conduce comunque a un vizio *in procedendo* della fase deliberativa, che si rivela fondata su una visione del mondo più o meno simulata.

Per accertare la sussistenza di questi tre caratteri, tuttavia, è necessario appunto che qualcuno *verifichi* le informazioni ricevute, poiché il reperimento di informazioni, dati, dossier, studi, statistiche e approfondimenti può rivelarsi del tutto inutile laddove manchi la capacità di comprenderli¹⁰. Di qui la necessità di dotarsi di una *expertise* che sia in grado di decifrare la complessità, la quale è attività che può spaziare dalla mera traduzione del linguaggio delle leggi, alla evidenziazione del significato di una determinata circostanza o aspetto in relazione all'ordinamento giuridico vigente. Si tratta di un'opera di decrittazione che deve – anch'essa – rivelarsi attendibile, completa e tempestiva, poiché rappresenterà il fondamento di una decisione politica *libera*, prima ancora che efficace.

Individuiamo qui i caratteri di una possibile accezione “costituzionale” del concetto di “tecnica”: è tecnico l'apporto di uno soggetto che ottiene e verifica l'attendibilità, la completezza e la tempestività delle informazioni e si preoccupa di renderne intellegibile la portata. Sarà poi la decisione politica a interpretare quest'ultima e operarne un utilizzo che risponda alla propria visione del mondo, realizzando quel dosaggio fra componente politica e tecnica cui si è accennato poc'anzi.

Ma quale spazio vi è, oggi, nell'esperienza parlamentare, per una simile concezione costituzionale della tecnica? Per capirlo occorre scomporre la

¹⁰ La presenza di un apparato tecnico appare dunque fondamentale quanto il reperimento delle informazioni che lo alimentano, poiché l'uno senza le altre si rivela del tutto inutile o, al limite, inefficace. Tale legame ben noto anche all'Assemblea costituente, dove il tema del reperimento delle informazioni veniva sempre ancorato alla funzione di controllo parlamentare e al concetto di indipendenza (cfr. Mortati, Seconda sottocommissione, II sezione, in relazione alla Corte dei conti, ma anche i lavori preparatori dell'art. 82 e, in particolare, le sedute 20-21 settembre 1946, sempre in Seconda sottocommissione). I costituenti erano anche consapevoli della necessità di munire le Camere di un apporto tecnico che consentisse loro di legiferare una realtà sempre più complessa e specializzata. Il tema sorge a più riprese nei lavori dell'Assemblea costituente: v., ancora, Mortati nella seduta della Seconda sottocommissione del 27 settembre 1946, pp. 299-300 (resoconto); il dibattito tenutosi nella seduta del 26 ottobre 1946 in relazione all'art. 72 e al ruolo delle commissioni parlamentari permanenti. Significativa, poi, la *mise en garde* di Mortati circa il pericolo di un'eccessiva specializzazione dell'organizzazione parlamentare (p. 437 del resoconto), l'intervento di Patricolo in Seconda sottocommissione del 5 settembre 1946 (pp. 118-119 del resoconto) e la plenaria del 14 ottobre 1947.

definizione data a quest'ultima e verificare quale sia la capacità delle Camere e dei singoli parlamentari di: a) *ottenere* le informazioni strumentali all'esercizio delle proprie prerogative; b) *verificare* l'attendibilità, la completezza e la tempestività delle stesse; c) *comprenderne* il portato e le implicazioni.

3. Le difficoltà nel reperimento delle informazioni

La capacità di reperimento delle informazioni di una o di entrambe le Camere non coincide con quella del singolo parlamentare di recuperare quanto gli è necessario per svolgere il proprio mandato. Detta capacità, infatti, si sostanzia in una serie di strumenti che variano sensibilmente per incisività e portata, rendendo possibile operare una sorta di differenziazione degli stessi, oltre che in base a queste due caratteristiche, anche alla luce del soggetto che li pone in essere. Fra l'istruttoria del singolo e quella del *plenum* (dell'assemblea o della commissione), in altre parole, non vi è necessariamente identità di strumenti e ciò si ripercuote sensibilmente sulla attitudine del parlamentare a "rappresentare la Nazione" e, soprattutto, sulla sua capacità di divincolarsi – anche sotto tale aspetto – dal cd. mandato imperativo di partito [*rectius*: di Gruppo].

Per quanto concerne quello che potrebbe definirsi "l'armamentario delle Camere", gli strumenti sono perlopiù noti, fra questi possono annoverarsi – senza pretesa di esaustività – le audizioni, le commissioni d'inchiesta, le audizioni informali e le altre indagini conoscitive (ad es. la richiesta di documenti, informazioni, relazione tecniche ecc.), nonché gli strumenti di interazione con altri organi, talvolta ausiliari (Cnel, Corte dei conti e, oggi, Ufficio parlamentare di bilancio), talaltra non (Istat). In tutti questi casi l'iniziativa dell'istruttoria risulta ascrivibile a un *plenum* sulla base di una deliberazione della maggioranza¹¹, giacché si rivelano residuali le ipotesi in cui la sua attivazione può aversi ad opera di una minoranza¹², ben potendo capitare, altresì, che le stesse disposizioni che

¹¹ Emblematico il caso delle commissioni d'inchiesta, su cui, *ex multis*, A. Tesauro, *Il potere di inchiesta delle Camere del Parlamento*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, p. 501 ss.; M. Pacelli, *L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico*, in *Rass. di legis. dott. e giur.*, 1965, p. 2893 ss.; A. Pace, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Giuffrè, 1973, ma soprattutto Id., *Le inchieste parlamentari nei nuovi regolamenti delle Camere*, in *Stud. parl. di pol. cost.*, n. 13, 1971, p. 19 ss.

¹² Si pensi all'art. 48-bis del reg. del Senato, che subordina l'attivazione delle procedure informative alla richiesta di un terzo della commissione, ovvero gli artt. 148 e 149 del reg. della Camera, nonché l'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012, con riguardo al meccanismo di *comply or explain* che può essere attivato dalle commissioni laddove le previsioni del Governo differiscano significativamente da quelle dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

prevedono gli strumenti istruttori ne rimettano l'esercizio a un *facere* del Governo, della cui eventuale omissione esso risponderà su un piano della responsabilità politica assai sfumato e diluito all'interno delle più ampie e complesse dinamiche della forma di governo¹³.

Vi è qui, dunque, un primo ordine di difficoltà che verrà ripreso a fine paragrafo. Non appare privo di significato, infatti, che gli strumenti istruttori vengano “filtrati” dall'espressione di una volontà della maggioranza in tal senso¹⁴ e, cioè, da quelle stesse forze politiche che hanno accordato la fiducia al Governo e che hanno uno specifico interesse a non mettere in difficoltà il titolare dell'indirizzo politico.

Discorso a parte – che però si ricollega proprio a tale criticità – merita il tema degli obblighi di informativa previsti *ex lege* o dai regolamenti¹⁵. In questi casi, infatti, è la stessa fonte che disciplina lo strumento istruttorio a prevedere modalità e – soprattutto – tempistiche predefinite per la resa delle informazioni, introducendo un automatismo che in qualche modo vale a mettere al riparo le esigenze di istruttoria dalla dinamica maggioritaria. Esempi emblematici di tali obblighi – oltre a quelli già richiamati – si hanno in relazione ai meccanismi di partecipazione del Parlamento alla definizione e delle politiche UE (cd. fase ascendente) e al ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio. In entrambi i casi le informazioni vengono rese dal Governo direttamente sulla base di un vincolo giuridico e al verificarsi di condizioni oggettive, in ossequio a esigenze di calendario che devono risultare coerenti rispetto a impegni assunti direttamente sul piano eurounitario¹⁶.

Vero è che, anche in queste ipotesi, l'ottenimento delle informazioni è subordinato all'espressione di una maggioranza che, *in apicibus*, ha consentito l'approvazione della disposizione normativa che introduce detto automatismo. Ma non è un caso che tali obblighi di informativa, quando previsti,

¹³ Così, ad esempio, per il rifiuto di rendere audizione, all'intermediazione del Governo nell'interlocuzione fra Camera e Istat (art. 145 del reg. Camera), all'acquisizione di elementi e relazioni tecniche (art. 79, comma 5, reg. Camera e art. 76-bis, comma 3, reg. Senato).

¹⁴ Salve le ipotesi, invero sempre più rare, in cui il presidente di commissione non appartenga a un gruppo che fa parte della maggioranza.

¹⁵ Le ipotesi sono numerose, ma può richiamarsi, in particolare, l'obbligo del Governo di dare conto dei presupposti di necessità e urgenza che hanno portato all'adozione del decreto-legge (art. 96-bis reg. Camera) e gli obblighi previsti in relazione agli schemi di atti normativi del Governo (art. 96-ter reg. Camera, art. 76-bis reg. Senato e art. 14, comma 4, della legge n. 400 del 1988).

¹⁶ Può rilevarsi, da ultimo, come anche in relazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza siano stati introdotti specifici obblighi di informativa, sia pure esclusivamente *ex post* (cfr. art. 2, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 77 del 2021).

attengano ad attività proiettate necessariamente su un orizzonte temporale più ampio e che, quindi, ben si rivelano idonee a svincolare le esigenze di informazioni delle Camere da valutazioni di mero calcolo politico contingente in seno alla maggioranza che li approva.

Per quanto riguarda il singolo parlamentare il discorso appare più complesso. In primo luogo occorre sottolineare come il suo grado di incisività nella definizione delle indagini conoscitive in commissione sia molto contenuto in ragione del filtro dell'Ufficio di presidenza e, più specificamente, del Presidente di commissione, cui viene demandata la definizione della portata e del metodo di tali attività conoscitive. Al singolo parlamentare, pertanto, in seno alla commissione residua un margine di intervento assai esiguo, spesso confinato all'indicazione di uno o più soggetti che egli propone di coinvolgere nell'istruttoria della commissione, ma il cui effettivo coinvolgimento è tutt'altro che assicurato.

Gli atti di sindacato ispettivo (e, segnatamente, interrogazioni e interpellanze) rappresentano dunque il principale strumento riconosciuto (quasi sempre) al singolo per ottenere informazioni che egli reputa necessarie all'esercizio del proprio mandato. Attraverso di esse il parlamentare sollecita l'attenzione dell'Esecutivo su un determinato aspetto e spesso utilizza le informazioni ottenute con la risposta del dicastero interessato per perfezionare la propria iniziativa legislativa (sia essa espressa nella forma dell'elaborazione di una proposta di legge vera e propria, che in forma emendativa). Si tratta dunque di strumenti teoricamente molto incisivi, anche perché consentono al parlamentare di recuperare informazioni spesso in esclusivo possesso delle pubbliche amministrazioni, sollecitandone l'azione (indirizzo) proprio attraverso il quesito (controllo)¹⁷.

Tuttavia anche in relazioni a tali strumenti premono alcune considerazioni. *In primis*, perché i tentativi operati dai regolamenti parlamentari di assicurare tempi certi alle risposte del governo¹⁸ appaiono sostanzialmente sfumati nella pratica.

Forse anche per l'alto numero di interrogazioni e interpellanze presentate dai parlamentari¹⁹, infatti, l'Esecutivo risulta rispondere, in media, a solo un

¹⁷ Tale aspetto emerge nitidamente in relazione ai cd. *question time* dove, per modalità ed eco, spesso il Governo è portato a rendere informazioni dettagliate e non note.

¹⁸ Cfr. art. 131 ss. reg. Camera e art. 148 reg. Senato.

¹⁹ I dati risultano attualmente disponibili solo per la Camera: in totale circa 4.500 l'anno, in costante e progressivo aumento, forse anche per l'affievolirsi degli spazi di intervento all'interno dell'*iter legis*

terzo dei quesiti posti dai rappresentanti della nazione²⁰, rendendo tali atti sempre più strumentali a dare conto, sul territorio, dell'attenzione riservata dal rappresentante alle sue istanze, più che funzionali all'effettivo reperimento di notizie e informazioni. *In secundis*, occorre considerare che per quelli più incisivi fra questi atti (le interpellanze urgenti) sono previsti requisiti specifici per la presentazione, come la sottoscrizione di un presidente di gruppo, a nome dello stesso, ovvero la sottoscrizione di almeno trenta deputati o un decimo dei senatori²¹, il che vale a limitare di molto l'utilizzabilità dello strumento (limitazioni che valgono anche per le mozioni, che devono essere presentate da un capogruppo o da dieci deputati, ovvero da otto senatori).

Un'altra modalità – per così dire *indiretta* – per il reperimento delle informazioni, infatti, si ha con gli altri atti di indirizzo e controllo, come le mozioni, le risoluzioni e gli ordini del giorno. Nonostante le stesse siano in realtà preordinate a impegnare il Governo su determinate tematiche, esse finiscono comunque per disvelare informazioni di rilievo: non solo quando il Governo assume o meno l'impegno proposto, ma anche quando quest'ultimo condiziona l'accoglimento dello stesso a specifiche modifiche testuali, che quindi consentono di intravedere dinamiche che spesso l'Esecutivo non ha ancora del tutto esternalizzato.

Altre modalità, informali e non tipizzate, che il parlamentare tende ad attivare per ottenere informazioni consistono nella formulazione di specifiche richieste di approfondimento al servizio studi della propria camera di appartenenza, ovvero nell'avvio di interlocuzioni informali con i portatori di interesse (cd. *lobby*) o nella richiesta di documentazione e dossier agli uffici legislativi organizzati presso il gruppo parlamentare di appartenenza.

In tutti e tre i casi, tuttavia, la prassi ha fatto emergere non poche criticità.

Per quanto riguarda il servizio studi, quest'ultimo ha senz'altro il merito di pubblicare dossier e approfondimenti sui provvedimenti o tematiche (trattati o) all'ordine del giorno, in particolare mettendo in condizione il parlamentare di avere una panoramica sul quadro normativo di riferimento. Si tratta, tuttavia, di un'attività documentativa *a posteriori*, che viene

²⁰ Cfr. le banche dati del Sindacato ispettivo, consultabili online sui relativi siti istituzionali delle Camere.

²¹ Al Senato, peraltro, ogni senatore non può sottoscrivere più di sei interpellanze l'anno e i presidenti di gruppo, a nome dei rispettivi gruppi, non ne possono firmare più di una al mese (art. 156-bis reg. Senato), mentre alla Camera ciascun presidente di gruppo può sottoscriverne non più di due urgenti al mese e ciascun deputato può firmarne «non più di una per il medesimo periodo» (art. 138-bis reg. Camera).

definita sulla base di atti già portati all'attenzione delle Camere e che quindi offre al parlamentare una base da cui muovere per l'esercizio delle proprie prerogative, ma non risponde a un'eventuale esigenza dello stesso di affrontare temi *nuovi* o *diversi*. In questi casi, infatti, il parlamentare sarebbe tenuto ad avanzare una specifica richiesta al servizio studi di competenza, che però nella pratica non sembra esaudire quel grado di approfondimento che viene richiesto dal deputato o dal senatore, con ogni probabilità anche per l'alto numero di parlamentari rispetto all'organico attualmente in forza nei predetti servizi o per l'assenza di organismi *ad hoc*²².

Più evidenti appaiono le criticità relative al reperimento di informazioni attraverso i portatori di interesse. Proprio la loro natura, infatti, implica di per sé un notevole grado di parzialità (che, nella peggiore delle ipotesi, trasforma in vera e propria faziosità), offrendo al parlamentare un set informativo che inevitabilmente tenderà a dimostrare la congenialità della modifica a questa proposta, ma che comunque vale a fornirgli utili elementi di valutazione. La loro funzionalità rispetto alla raccolta di informazioni da parte del parlamentare acquisisce dunque un qualche rilievo laddove quest'ultimo, pur cogliendo tale parzialità, prende cognizione di *una* problematica e di *una* prospettiva di risoluzione, nella consapevolezza di doverne operare, poi, una più complessa sistematizzazione delle informazioni ottenute.

Per quanto riguarda gli uffici legislativi dei gruppi parlamentari, può dirsi come essi rappresentino il contraltare tanto dei servizi studi delle camere²³ quanto dei portatori di interesse, operando come strumento di raccolta e – si vedrà poi – di sistematizzazione delle informazioni. Si tratta di veri e propri apparati tecnici interni ai gruppi, spesso chiamati a offrire al parlamentare attività di supporto principalmente riconducibile alle categorie definite *sub b)*. Essi tuttavia sono spesso chiamati a operare anche come collettori di

²² Secondo i dati attualmente disponibili, si tratterebbe di circa 230 consiglieri parlamentari, mentre, per quanto riguarda gli organismi, il riferimento è al *Congressional research service* statunitense e all'*European parliamentary research service* del Parlamento europeo.

²³ In questo caso la funzione di “contraltare” si realizza nell'offrire una prospettiva soggettivizzante dell'opera di oggettivizzazione operata da tali apparati, il cui compito è necessariamente perimetrato dal dover offrire al parlamentare il senso più diretto dell'eventuale modifica legislativa oggetto di approfondimento (A modifica B, nel contesto C), senza – giustamente – trascinare in una lettura “soggettiva” della stessa (A modifica B, nel contesto C), implicando effetti sul contesto D e riflessi sul piano X).

informazioni, in quanto, oltre a effettuare ricerche, approfondimenti e dossier, dispongono di un angolo di visuale privilegiato sulla produzione normativa, da cui essi ricavano sia una sorta di “archivio storico” a disposizione del parlamentare, sia una sorta di “archivio politico” del gruppo, entrambi funzionali alla evidenziazione delle informazioni che detti uffici riconoscono, *ictu oculi*, come maggiormente significative per il parlamentare stesso.

In tutti e tre i casi, tuttavia, le attività poste in essere si concretizzano nella ricerca e sintesi di informazioni il più delle volte di pubblico dominio. Esse si rivelano comunque idonee ad accompagnare il singolo nell’esercizio del suo mandato, ma non gli consentono di recuperare quelle informazioni che egli magari ritiene necessarie per la propria attività e che, però, l’Esecutivo non ha ritenuto di rendere pubbliche. Abbiamo visto, infatti, che gli strumenti maggiormente incisivi sotto questo profilo sono affidati perlopiù all’espressione di una maggioranza parlamentare, mentre quelli rimessi a un consesso più ampio – o qualificato – possono risultare neutralizzati dall’inerzia o dai ritardi del Governo.

Ma laddove le Camere e i singoli parlamentari riuscissero a ottenere le informazioni che ritengono necessarie, saranno poi essi in condizione di verificarne attendibilità, completezza e tempestività?

4. I meccanismi di “controllo” delle informazioni

Le difficoltà evidenziate nel paragrafo precedente in riferimento alla capacità di reperire quelli che s’è visto essere gli elementi di base dell’attività decisoria (*i.e.* le informazioni) si riflettono non poco sulla capacità di analisi e verifica degli stessi da parte delle Camere e dei singoli parlamentari. Si è detto, infatti, come un’informazione per risultare funzionale debba necessariamente essere attendibile, completa e tempestiva, ma come è possibile verificare la sussistenza di questi caratteri in assenza di parametri di riferimento? È questo il problema principale che si sconta nelle istruttorie parlamentari e dove emerge più plasticamente la densità e la portata del monopolio informativo dell’Esecutivo.

Quest’ultimo, come noto, gode di un apparato tecnico diffuso, articolato e strutturato che, anche grazie alla separazione fra attività di indirizzo politico-amministrativo e attività di gestione, in qualche modo *preesiste* e *sopravvive* alle vicissitudini delle contingenze politiche, beneficiando di una

capacità informativa non comparabile con quella del Parlamento. È però il Governo ad essere il punto di riferimento (e il beneficiario) attorno a cui ruota detta capacità e la sua condivisione o meno con l'organo della rappresentanza politica comporta riflessi esclusivamente sul piano politico e, più specificamente, su quello del rapporto fiduciario. Non deve dunque sorprendere che a un Parlamento politicamente debole corrisponda la conquista di sempre maggiori spazi da parte del Governo (*rectius*: dell'Esecutivo)²⁴ e che le valutazioni del primo siano sostanzialmente rimesse a *quelle* informazioni e dati che il secondo ritiene di condividere.

Posto questo punto fermo, appaiono evidenti le difficoltà che incontrano le Camere e i parlamentari nell'attività di verifica delle informazioni. Per entrambi, ad esempio ed emblematicamente, non è oggettivamente possibile verificare le determinazioni della Ragioneria generale dello Stato in ordine alla quantificazione – e relativa copertura – degli oneri finanziari importati da una specifica modifica legislativa, che sappiamo strumentale alla cd. bollinatura²⁵ e a scongiurare un parere ostativo delle commissioni bilancio (che spesso recepiscono proprio il parere della Ragioneria). La cognizione delle risorse realmente a disposizione nei fondi speciali e non, la formulazione dell'impatto economico della modifica, la capacità di recupero dei residui e l'entità degli impegni già assunti alla luce delle variabili macroeconomiche rappresentano tutti aspetti difficilmente verificabili in sede parlamentare, ma che interessano direttamente quel *«power over the purse»* che, secondo James Madison, costituisce *«the most complete and effectual weapon with which any constitution can arm the immediate representatives of the people»*²⁶.

Su questo come su altri versanti, dunque, si realizza una sorta di appiattimento delle prerogative parlamentari – o, in senso montesquieuiano, del potere legislativo – sul potere esecutivo, dando vita a una vera e propria patologia del principio della separazione dei poteri, giacché non può pensarsi detta separazione laddove un potere abbisogni dell'esplicazione dell'altro ai fini del proprio esercizio. Scardinare una simile impostazione implicherebbe

²⁴ Non potendosi approfondire in questa sede il tema della differenza fra questi due lemmi, ci si limita qui a sottolineare quanto accennato in altra sede e cioè come, oltre al Parlamento, sia anche il Governo ad apparire esposto all'espansione di apparati burocratici sempre più al centro delle dinamiche di produzione normativa (v. A. Vernata, *Governing bodies and representative assemblies: time for a new balance?*, in T. Groppi (a cura di), *Framing and diagnosing constitutional degradation: a comparative perspective*, reperibile in *Consulta Online*, 2022, pp. 32-37.

²⁵ Recentemente, sul tema E. D'Alterio, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale Scientifica, 2017.

²⁶ Cfr. *Federalist papers*, n. 58.

una profonda risistemizzazione degli assetti istituzionali, atta a garantire una parità di accesso alle informazioni che si riveli *funzionale anche* ad ovviare le asimmetrie informative che caratterizzano i rapporti fra Camere-parlamentare e Governo-Esecutivo; asimmetrie che la scienza economica ha ampiamente dimostrato condizionare le condotte dei soggetti o degli organi interessati e che possono sfociare nel cd. *moral hazard* o, più in generale, in comportamenti opportunistici di difficile contestazione (proprio per l'assenza di parametri).

Sul piano del *continuum* Parlamento-Governo ciò può concretizzarsi, non solo in un vizio del circuito di responsabilità, ma anche nell'inibizione delle prerogative parlamentari: l'emendamento non può essere approvato perché privo di quantificazione degli oneri e/o relativa copertura finanziaria, o in ragione di imprecisati accordi o interlocuzioni in corso sul piano sovranazionale sullo stesso tema; l'impegno non può essere assunto per accordi già assunti al livello eurounitario o regionale, ovvero per già rilevate impossibilità tecniche; la risposta non può essere resa per mancanza di dati ecc. Sono questi solo alcuni degli esempi che caratterizzano la prassi parlamentare e da cui, però, emerge la sostanziale incontestabilità delle determinazioni del Governo e dei suoi uffici (capi di gabinetto, capi ufficio legislativo ecc.)

Come si è accennato sopra, i tentativi di compensare un simile stato di cose si sono tradotti, perlopiù, nella previsione di procedimenti, organi e organismi autonomi e indipendenti, talvolta dotati di copertura costituzionale, ma comunque sempre caratterizzati da una forte funzionalità parlamentare. Ma anche solo alcuni, fra questi, dimostrano come l'impostazione asimmetrica di base venga di fatto solo attenuata, e non scongiurata, da detti interventi²⁷. Quest'ultima si sostanzia, infatti, in quella che potrebbe definirsi una concezione arcaica e asfittica del parlamentarismo, ove l'organo della rappresentanza politica rimane confinato sullo sfondo di attività che egli è sempre più chiamato solo a controllare e, sempre meno, a indirizzare. Ciò deriva, per quanto qui di interesse, dalla pressoché totale assenza di autonomia capacità informativa delle Camere e del singolo in quei settori che sono tradizionalmente appannaggio dell'Esecutivo. Quand'anche vi fosse l'ausilio di organi, organismi o di procedimenti istituzionalizzati e preordinati a scongiurare un simile scenario, le Camere si troverebbero a poter operare un mero esercizio critico sopra le variabili (dati e informazioni) che sono state loro fornite, senza poter operare un raffronto da cui poter ricavare con certezza la sussistenza dei profili di attendibilità, completezza e tempestività.

²⁷ Tanto la Corte dei conti quanto l'Ufficio parlamentare di bilancio, infatti, operano sulla base di protocolli di intesa volti a disciplinare ambito e modalità di *condivisione* delle informazioni.

Il tutto proprio per una concezione del rapporto fiduciario in cui l'organo della rappresentanza politica non è dotato di strumenti per *competere* con l'Esecutivo sul piano informativo²⁸, ma si limita a ricavare da questi quanto gli occorre, il più delle volte in maniera estemporanea e, soprattutto, *a posteriori* (pertanto in maniera inidonea a portare su di un piano di parità/equilibrio i due organi).

Vero è che, al di là degli strumenti, alcune evidenze dimostrano come il Parlamento sia piuttosto restio ad adottare iniziative che muovano in tale direzione²⁹, ma ciò pare più che altro ascrivibile a dinamiche della maggioranza ricollegabili direttamente alla crisi del parlamentarismo; comunque valide a neutralizzare l'autonomia e le prerogative dell'organo della rappresentanza politica e dei rappresentanti della nazione.

5. Il processo di formazione della volontà politica

L'ultimo aspetto che occorre analizzare in questo percorso di ricostruzione degli elementi di base della nozione di tecnica attiene alla capacità di comprensione della portata e delle implicazioni delle informazioni ricevute. Sempre per non incorrere in quel vizio della volontà visto sopra, il tema verrà affrontato nella presunzione che le informazioni siano state ottenute e che vi sia stato modo di verificarle, potendo dunque costituire valido strumento di formazione di una volontà libera.

La dottrina che si è maggiormente preoccupata di questo versante è senz'altro quella riferita alla *policy analysis*, la quale ha mosso proprio dalla necessità di scardinare le caratteristiche principali degli apparati burocratici, fra cui certamente rientra il monopolio dell'*expertise* e dell'informazione³⁰. Essa si sostanzia nell'organizzazione di organismi dotati di elevati

²⁸ Si pensi a organismi di indagine come il *Government accountability office* (A. Maas, *Congress and the common good*, New York, 1981, 216 ss.) o alla possibilità di integrare "rappresentanze parlamentari" all'interno di organismi di attuazione o consultivi quali, ad esempio, quelli previsti nell'ambito della *governance* del PNRR (in particolare con riferimento al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale).

²⁹ Si pensi all'inattuazione dell'art. 5, comma 4, della legge cost. n. 1 del 2012, con cui si demanda ai regolamenti parlamentari la definizione delle modalità di esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica (N. Lupo, *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in Aa.Vv., *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica. Atti del Convegno annuale di contabilità pubblica, Pisa 6-7 dicembre 2018*, Editoriale Scientifica, 2020, p. 337 ss.).

³⁰ Cfr. A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Taylor & Francis, 1987, p. XXVII ss.; M.S. Larson, *The production of expertise and the constitution of expert*

livelli di competenza, con il compito di evidenziare – e motivare – le possibili conseguenze dell'inaugurazione, del mantenimento, della modifica o dell'eliminazione di una determinata politica pubblica³¹. Si tratta di organismi cui generalmente viene riconosciuto carattere indipendente e *non-partisan* – allo scopo di garantire che le relative determinazioni non risultino viziate da parzialità – ma, per le argomentazioni svolte *supra*, e che qui si riprendono, non sembra affatto da escludersi una loro funzionalità anche ove essi vengano costituiti secondo canoni assiologici predeterminati. Il carattere indipendente, infatti, non vale di per sé a scongiurare che il tipo di formazione e le visioni del mondo dei “tecnici” che compongono l'organismo possano viziare le risultanze dello stesso (v. *supra*), rendendo sempre indispensabile l'attenta motivazione di quest'ultime assieme ai passaggi argomentativi che vi hanno condotto³². Non vi è motivo di escludere, pertanto, che anche organismi ideologicamente orientati possano esplicare una simile funzione strumentale, soprattutto laddove essi si rivolgano a decisori politici con una visione del mondo coerente rispetto a quella da cui essi muovono.

In questi termini, può rilevarsi come parlamentari e Camere, attualmente, possano contare su un novero piuttosto esiguo di simili organismi, sia del primo tipo che dell'altro³³. Per quanto riguarda gli organismi indipendenti, possono citarsi senz'altro l'Ufficio parlamentare di bilancio e

power, in T. Haskell (ed.), *The Authority of Experts: Studies in History and Theory*, Indiana University Press, 1984; R.D. Putman, *Elite Transformation in Advanced Industrial Societies*, in *Comparative Political Studies*, n. 10, 1977, pp. 385-387; F. Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Sage Publications, Inc., 1990.

³¹ «*One of the first steps I took in taking charge (...) was to form a statistical department of my own (...) with access to all official information (...) to present me continuously with tables and diagrams (...) They examined and analyzed with relentless pertinacity (...) and also pursued all the inquiries which I wanted to make myself. At this time, each department presented its tale on its own figures and data (...) I had, however, from the beginning my own sure steady source of information, every part of which was integrally related to all the rest (...) It was most helpful to me in forming a just and comprehensible view of the immeasurable facts and figures which flowed out upon us*», così W.S. Churchill, *The Second World War: Vol 1, The Gathering Storm*, Houghton Mifflin, 1948, pp. 467-468.

³² Ormai celebre il registro del *Congressional Budget Office* sotto questo profilo: «*On one hand (...) on the other hand*», v. J.L. Blum, *The Congressional Budget Office: On the One Hand, On the Other*, in C.H. Weiss (ed.), *Organizations for Policy Analysis. Helping Government Think*, Sage Publications, Inc., 1992, pp. 232-235.

³³ Pur non potendo affrontare il tema in questa sede, si segnala come il dialogo con simili organismi si sia particolarmente intensificato nel corso della pandemia. Sotto questo profilo – e ferme le peculiarità dell'organismo e del contesto in cui si inseriva – non può non citarsi l'esperienza del Comitato tecnico scientifico che, nel corso di quest'ultima, è andato a rivestire

l'Ufficio valutazione impatto del Senato. Essi differiscono profondamente per mandato e base giuridica, ma va evidenziato che, se il primo sta riuscendo progressivamente a ricavarsi uno spazio di rilievo all'interno delle interlocuzioni con gli altri attori istituzionali, il secondo appare – allo stato attuale – del tutto inattivo³⁴.

un ruolo di primo piano nella definizione delle politiche di contenimento del virus, proiettando nuova e diversa luce sul delicato rapporto tra tecnica e politica (sia sotto il versante parlamentare che su quello governativo), spesso andando a incidere profondamente sui diversi bilanciamenti di volta in volta operati dal decisore politico. Per un approfondimento, v. C. Acocella, *Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politico-amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2020, p. 270 ss.; L. Busatta, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento, e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2021, p. 132 ss.; R. Dagostino, *Emergenza, pandemia, crisi del sapere e funzioni pubbliche necessitate: i diritti fondamentali scientificamente condizionati al tempo del Covid-19*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2020, p. 403 ss.; L. Del Corona, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, Special Issue* n. 1, 2020, p. 71 ss.; A. Farano, V. Marzocco, *Expertise tecniche e decisori politici. Razionalità legislativa e uso dell'argomento scientifico nella produzione del diritto emergenziale*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del Terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Editoriale Scientifica, 2020; G. Fontana, *Tecno-scienza e diritto al tempo della pandemia (Considerazioni critiche sulla riserva di scienza)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, p. 799 ss.; A. Iannuzzi, *Leggi "science driven" e Covid-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, Special Issue* n. 1, 2020, p. 119 ss.; Id., G., Pistorio G. (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Editoriale Scientifica, 2022; F. Laviola, *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, p. 127 ss.; G. Mingardo, *Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza Covid-19*, 27 marzo 2020, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, Special Issue* n. 1, 2020, p. 89 ss.; A. Patroni Griffi, *Scienza e diritto ai tempi dell'emergenza da Covid-19: qualche annotazione*, in De Minico G., Villone M. (a cura di), *Stato di diritto-emergenza-tecnologia*, 2020, p. 41 ss.; A. Ruggeri, *Mutamenti di contesto politico-istituzionale, progresso scientifico e tecnologico, teoria della Costituzione (con specifico riguardo al punto di vista della Consulta)*, in *Consulta Online*, 16 marzo 2020, p. 137 ss.; A. Simoncini, *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021, p. 723 ss.; C. Storace, *Emergenza sanitaria ed esecuzione penale tra diritto e tecnica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, p. 702 ss.; M. Terzi, *Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza di sanità pubblica: dal Comitato tecnico-scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020; P. Veronesi, *La scienza secondo la Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 3, 2021, p. 151 ss.

³⁴ Sulla progressiva conquista di spazi da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio si rinvia a quanto sostenuto A. Vernata, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Jovene, 2020, spec. p. 105 ss.

Per quanto attiene agli organismi “*partisan*”, invece, possono richiamarsi nuovamente i portatori di interesse, da un lato, e gli uffici legislativi, i collaboratori parlamentari e, più in generale, le strutture di partito, dall’altro. Se nel primo caso la parzialità dell’analisi è esplicitata dalla funzionalità dell’analisi rispetto all’interesse che viene promosso, nel secondo questa viene a estrinsecarsi nel suo carattere strettamente funzionale all’esercizio del mandato del parlamentare (nel caso del collaboratore) o alla garanzia dell’uniformità e della coerenza dell’azione del gruppo rispetto ai fini prefissati (nel caso degli uffici legislativi e delle strutture di partito). In nessun caso, tuttavia, detta funzionalità sminuisce l’importanza dell’opera di decrittazione delle informazioni operata da tali soggetti, poiché essa rimane comunque strumentale a rendere evidenti portata e implicazioni delle scelte politiche cui si riferiscono.

Definito il canale di sistematizzazione delle informazioni e *interpretazione* della complessità, sarà poi la visione del mondo che caratterizza il soggetto politico interessato a condizionarne l’uso. Ed è proprio qui che può individuarsi un aspetto fondamentale per la ricostruzione di una nozione *costituzionale* della tecnica.

6. Conclusioni. Per una accezione “costituzionale” della tecnica

Con l’analisi svolta si è tentato di far emergere i profili di criticità che risultano caratterizzare il rapporto fra apparati tecnici e Parlamento, ma soprattutto le difficoltà di ricondurre l’apporto tecnico a un’attività asettica, neutra e oggettiva³⁵. Le principali criticità si sono rilevate non solo sul piano della capacità dei parlamentari e delle Camere di reperire quelle informazioni che ritengono utili all’esercizio delle proprie prerogative, ma anche su quello relativo alla loro attitudine a sviluppare una capacità informativa autonoma rispetto al Governo, che possa agevolare l’attività di verifica dei dati raccolti. Laddove si volessero intendere dette capacità come espressione della “tecnica”, si dovrebbe concludere, sotto questo versante, col rilevare un ampio *deficit* tecnico dell’organo della rappresentanza politica. Sempre più spesso, infatti, quest’ultimo risulta confinato a un ruolo di secondo piano, tanto sul piano della produzione legislativa³⁶ quanto su quello dell’esercizio delle prerogative di indirizzo, come dimostrato, da ultimo, anche dalla fisionomia conferita alla *governance* del Piano nazionale di

³⁵ Caratteristiche che vengono avvicinate soprattutto dai servizi studi e bilancio delle Camere, che però restano, comunque, vincolati ai temi oggetto dei lavori parlamentari.

³⁶ In relazione ai rapporti col Governo v., in particolare, P. Ciarlo, *Governo forte versus parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 2002, p. 17 ss.

ripresa e resilienza. Le prerogative di controllo, dal canto loro, risultano assai limitate da un'impostazione tradizionale che non sembra considerare la possibilità di adottare strumenti di razionalizzazione volti a portare su un piano di equilibrio i rapporti fra Parlamento e Governo. Proprio per questo il Parlamento e i rappresentanti della nazione risultano altresì sprovvisti di strumenti idonei a consentire la verifica delle informazioni dedotte dal Governo, a meno di non ritenere esaurita detta verifica nell'attività di "validazione" delle informazioni ricevute, che comunque rimane sensibile all'introduzione o alla revisione di anche una sola delle variabili addotte dall'Esecutivo.

Una volta superati questi ostacoli di carattere "strutturale", le criticità si sposterebbero sul piano politico e, più specificamente, su quello della forma di governo. Il fatto che nella nostra forma di governo il rapporto con l'Esecutivo sia caratterizzato da un *continuum* – anziché da una *competizione* – comporta una certa ritrosia dell'organo rappresentativo a operare una interpretazione forte del rapporto fiduciario e della responsabilità politica che ne consegue. Il rischio che si vuole scongiurare, storicamente, è quello di una riedizione dell'assemblearismo della Terza repubblica francese o, comunque, di cagionare una ingovernabilità di fatto. Ma non sembra che tale rischio possa configurarsi laddove i nuovi strumenti di controllo vadano a esplicarsi in particolar modo sugli apparati burocratici dell'Esecutivo, al fine di recuperare quanto anche lo stesso Governo, in qualche modo, sembra aver smarrito³⁷.

Ovviata anche questa *impasse*, la tecnica si risolve nella capacità di esplicitare la reale portata e le implicazioni che il decisore politico si appresta ad assumere, accompagnando la fase decisionale, senza sostituirsi ad essa ma costituendone parte integrante. Si è visto in premessa, infatti, come anche quest'ultima capacità non possa intendersi in senso oggettivo, poiché il momento decisionale incorpora ed esprime l'apporto tecnico che ne ha consentito l'elaborazione, ma questo apporto, a sua volta, esprime e incorpora una determinata visione del mondo. Decifrare la complessità secondo determinati termini (e non altri) e prospettare soluzioni (e non altre) per il conseguimento di determinati fini implica, di per sé, un'attività di selezione che si riverbera inesorabilmente sulla scelta di natura più propriamente politica. In estrema sintesi, potrebbe dirsi che il rapporto fra tecnica e politica si sostanzia nel fatto che la prima decifra *una* complessità, mentre la seconda conferisce a essa *una* propria visione del mondo.

³⁷ Sulla naturale forza espansiva degli apparati burocratici v. M. Weber, *Parlamento e Governo* (1918), Laterza, 2002; mentre, più recentemente, E. Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy. A political Dilemma*, Routledge, 2013, *passim*.

Un'accezione costituzionale della tecnica, pertanto, sembra doversi necessariamente costruire muovendo dalla definizione di un metodo, di una procedimentalizzazione, che consenta di scongiurare l'eventuale sopravvento di una tecnica-politicante sulla politica, conferendo consapevolezza circa il portato assiologico dei due lemmi. Un risultato che pare potersi conseguirsi solo riconoscendo il pluralismo *della* tecnica, da un lato, e declinando il pluralismo *nella* tecnica, dall'altro, ponendo al riparo le prerogative parlamentari (e non solo) da un esercizio viziato o privo di legittimazione. In altre parole, come il pluralismo sociale rappresenta la chiave di volta delle democrazie costituzionali contemporanee, il pluralismo della tecnica – inteso in senso dialogico e maieutico – pare rappresentare l'unico strumento per garantire alla decisione politica consapevolezza, responsabilità e, soprattutto, libertà, anche solo sul piano dei rapporti con l'Esecutivo.

Se però è vero che l'ampio *deficit* tecnico che il Parlamento sperimenta su questo crinale si rivela capace di inficiare nel profondo il rapporto fiduciario nel suo complesso, è anche vero che solo una reazione dello stesso organo della rappresentanza politica può portare allo scardinamento del monopolio governativo della tecnica. Si tratta di una reazione sempre più necessaria e che però ancora manca, forse più per una lettura *souple* e passivizzante del rapporto di fiducia che per la mancanza di strumenti. Ma la sua assenza non è priva di significato, poiché fa emergere, di per sé, l'omissione di un Parlamento che decide di cedere – sia pure inerzialmente – sempre più terreno ad apparati tecnici di cui non possiede o rinuncia a possedere il controllo. Una cessione di cui solo il Parlamento rimane responsabile e che vale a sconfiggere ogni tentativo di deresponsabilizzazione della decisione politica attraverso argomentazioni tecniche. Senza un recupero del pluralismo della tecnica e nella tecnica, senza la rivendicazione di una decisione che rimane sempre *politica*, infatti, la tecnica rischia di trasmodare in utile espediente per comprimere l'esercizio stesso della sovranità. Anche su questo piano, pertanto, la tecnica esprime il suo significato più profondo, che non può in alcun modo essere pensato al di fuori del perimetro costituzionale³⁸: in un empireo, cioè, dove viene meno il sostanziale legame fra legittimazione democratica e decisione politica e dove, conseguentemente si arriva a minare alla base quelle “forme” e quei “limiti” che, anche alla tecnica stessa, la Costituzione impone.

³⁸ In tal senso, G. Azzariti, *Tecnica, politica, Costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione*, in G. Grasso, R. Perrone (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, 2016, p. 115 ss.