



Fiammetta Salmoni*

Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella *prima* dottrina giuspubblicistica italiana**

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Fiducia, responsabilità e indirizzo politico. 3. La teoria dei controlli giuridici e la sua applicazione nell'ambito del diritto costituzionale: i controlli costituzionali. 4. L'estraneità della responsabilità politica del governo dalla struttura essenziale del concetto di controllo costituzionale. 5. Il controllo parlamentare e l'esigenza della responsabilità politica del governo come elementi distinti della garanzia costituzionale.

1. Premessa

Quando, nel lontano 1992, il Professor Mario Galizia mi propose di scrivere la tesi di Dottorato in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate sulla mozione di censura nell'ordinamento costituzionale spagnolo ne fui entusiasta. Quell'argomento, infatti, mi avrebbe consentito di studiare uno dei temi più amati e approfonditi dallo stesso Maestro: quello dei rapporti fra parlamento e governo e della razionalizzazione della forma di governo parlamentare. In questo breve contributo mi occuperò di un'altra tematica a lui cara, strettamente correlata alle precedenti summenzionate: quello della natura giuridica del rapporto fiduciario.

2. Fiducia, responsabilità e indirizzo politico

L'analisi della problematica relativa alla natura giuridica del rapporto fiduciario richiede di fermare l'attenzione, *in primis*, sul concetto di responsabilità politica e, in secondo luogo, sulla teoria dei controlli e sul concetto di garanzia nel diritto costituzionale.

Come noto, la fiducia parlamentare è l'istituto intorno al quale ruota la responsabilità politica del governo¹, il «fulcro attorno cui si muove, pur nella varietà delle sue figure concrete, il regime

¹ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 287 ss. e dello stesso Autore, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 388 ss.; P. CARETTI, *Responsabilità Politica*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII,

parlamentare»¹.

La fiducia, però, non si identifica «né con l'atto con cui è accordata, né con l'atto con cui è revocata; essa integra una relazione continua e reciproca, che si instaura istituzionalmente tra Governo e Camere e che non investe soltanto i rapporti delle Camere verso il Governo, si riflette contemporaneamente sull'azione di ambedue gli organi costituzionali», cosicché «attraverso di essa si articola nell'ordinamento vigente la funzione di indirizzo politico»².

Il Governo, in quanto titolare del potere di indirizzo politico, diventa politicamente responsabile di fronte al Parlamento, nel momento stesso in cui si lega ad esso mediante il voto di fiducia.

La responsabilità, dunque, si configura come la *contropartita* del potere politico: essa «segna la forza e l'estensione del potere»³, con la conseguenza che può essere fatta valere soltanto nei confronti di quei soggetti che, proprio in forza del potere di cui dispongono, sono in grado di rispondere dei loro comportamenti⁴.

Attribuire ad un organo costituzionale potere politico, infatti, significa anche renderlo responsabile per i comportamenti posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni: quanto più un organo detiene potere politico, tanto più sarà responsabile politicamente e viceversa⁵. Quanto più, cioè, si accresce il suo potere, tanto più si estende la sua responsabilità⁶.

La responsabilità politica, pertanto, indica il legame strettissimo che sussiste fra l'organo e la funzione, vincola l'organo ai compiti che gli sono affidati, lo sollecita all'impegno massimo, ad un più preciso rigore, fa in modo che esso debba sottostare, in ogni momento, alle conseguenze del proprio operato⁷.

Nell'ambito dei rapporti governo-parlamento, dove il concetto di responsabilità politica si sviluppa con maggiore intensità in forza del potere di guida e di indirizzo di cui il governo dispone in seguito alla fiducia accordatagli dal parlamento, la responsabilità politica medesima trova la sua massima sanzione nell'obbligo di dimissioni che risiede in capo al gabinetto stesso, in seguito ad

Roma, Ist. Enc. it, 1991, 3 ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, 153 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, vol. XI, 1958, 151 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss., secondo il quale «si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente, mediante il rapporto di fiducia, del o dei collegi titolari del potere legislativo» (*ivi*, 642).

¹ Cfr., M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, 367 ss.

² Cfr., M. GALIZIA, *Studi sui rapporti*, cit., 186; A. TESAURO, *L'attività degli organi costituzionali dello Stato*, Napoli, Jovene, 1959, 19; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., 153.

³ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 300.

⁴ Cfr., G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. XXXIX, 1341 ss. che, in sintesi, ripropone (approfondendole) le argomentazioni svolte dal medesimo A. in *La responsabilità politica*, cit. alla nota 1.

⁵ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Responsabilità*, cit., 1349 ss.

⁶ È nota la distinzione operata in dottrina dal Rescigno tra: responsabilità politica *istituzionale*, che si ha quando sia il soggetto attivo che quello passivo del rapporto sono istituzionalmente individuati e, in forza di questo rapporto istituzionale, il soggetto attivo gode di un potere di critica qualificato e del potere di rimuovere per ragioni politiche il soggetto passivo; e responsabilità politica *diffusa* che «si ha quando un soggetto, dotato di potere politico, per ciò solo diventa responsabile verso un numero indeterminato e variabile di soggetti, tanti quanti risultano *a posteriori* dalle concrete manifestazioni di responsabilità fatte valere dagli interessati». Cfr., G.U. RESCIGNO, *Responsabilità*, cit., 1346-1347 (il corsivo è nel testo).

⁷ Cfr. M. GALIZIA, *Studi*, cit., 300. L'A. distingue tra responsabilità politica statica, riferentesi alla organizzazione in se' dei singoli soggetti costituzionali ed al controllo sulle persone; responsabilità politica dinamica di ordine generale, concernente l'attività del soggetto lungo tutto il corso del suo svolgimento, e responsabilità politica dinamica speciale fiduciaria, afferente la particolare relazione istituzionale fra parlamento e governo, dovuta al reciproco vincolo fiduciario che, sviluppandosi con maggiore intensità rispetto agli altri tipi di responsabilità, può comportare come estrema conseguenza la perdita dell'ufficio. *Ibidem*, 300-303.

un voto di sfiducia⁸.

Il programma di Governo, ossia il programma della sua azione costituisce l'essenza vera e propria del rapporto fiduciario⁹.

Tale programma non consiste in altro che nella individuazione concreta dei fini cui l'azione dell'Esecutivo deve tendere, con il supporto del più ampio consenso parlamentare possibile¹⁰; viene cioè a rappresentare il parametro costante di riferimento su cui si valuterà la responsabilità politica del Governo¹¹.

I fini della sua attività, pertanto, così determinati grazie alla fiducia parlamentare, costituiscono l'indirizzo politico che lo stesso Governo condivide, necessariamente, con il Parlamento¹².

Il rapporto fiduciario, in tal modo, costituisce l'articolazione strutturale della funzione di indirizzo¹³.

Il Parlamento, quindi, partecipa, attraverso il voto sulla fiducia, alla determinazione delle scelte di indirizzo, anzi, *compartecipa* ad una decisione che anche ad esso compete, in virtù del fatto che gode del medesimo titolo di legittimazione del Governo¹⁴.

Potere politico, responsabilità politica e fiducia parlamentare sono tre aspetti intimamente collegati di un unico rapporto fondamentale, quello tra parlamento e governo¹⁵.

L'azione del governo, in quanto azione politica, si caratterizza per un elevato grado di libertà, nei limiti però della legge e, soprattutto, della Costituzione¹⁶.

Va rilevato, tuttavia, che i fini cui l'attività di governo deve tendere, in quanto legati alla maggioranza che se ne fa portatrice, appaiono, necessariamente, come contingenti: variano, infatti, al variare della maggioranza medesima.

Ne discende che al potere politico, in quanto mutevole e, comunque, subordinato alla legge e

⁸ Cfr. M. GALIZIA, *Studi*, cit., 287.

⁹ Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931, 8 ss.

¹⁰ Va qui sottolineata la presenza decisiva dei partiti politici negli odierni stati democratici ai fini dell'instaurazione del rapporto fiduciario. Il governo, infatti, è espressione della maggioranza che, a sua volta, è rappresentata dal partito vincitore dalle elezioni. Il programma espresso dal partito ne impegna la responsabilità politica, e perciò l'indirizzo politico deve riflettere gli indirizzi programmatici dei partiti di governo, pena l'attivazione della responsabilità politica del governo dinanzi al parlamento, e dei partiti dinanzi agli elettori. Cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 50 ss.; P. CIARLO, *Articolo 95*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1994, 341 ss.

¹¹ Cfr., per questa opinione: A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 302 ss.

¹² Per un inquadramento generale della problematica dell'indirizzo politico, vedasi il fondamentale contributo di A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia (nei rapporti tra governo e parlamento)*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 47 ss., nonché M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto Costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, p. 43 ss.

¹³ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti*, cit., 303. Una, sia pur breve, analisi del significato da attribuire alla nozione indirizzo politico non può prescindere dallo studio di C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo*, cit., 6 ss.; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., 37 ss.; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942, *passim*. In dottrina, Martines ha proposto la distinzione dell'attività di indirizzo politico in tre fasi: una *teleologica*, relativa alla determinazione dei fini dell'azione del governo (l'A. però si rifà ad una concezione normativistica dell'indirizzo politico, e quindi riferisce la fase teleologica alla determinazione dei fini dell'azione statale); una *strumentale*, nella quale gli organi titolari dell'indirizzo politico predispongono i mezzi necessari al raggiungimento dei fini; una *effettuale*, che si svolge mediante una serie di atti nei quali i fini trovano attuazione. Così, T. MARTINES, *Indirizzo Politico*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1971, vol. XXI, 134 ss.

¹⁴ Cfr. M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, cit., secondo il quale vi è «un equilibrio paritario, anche se articolato, fra Parlamento e Governo. Il rapporto tra tali organi non è meramente negativo, connesso al solo momento della responsabilità politica, ma positivo e continuo, e dà luogo ad una relazione strutturale che li collega sulla base della motivazione del voto iniziale di fiducia intorno ad una determinata linea di indirizzo politico, relazione che si sorregge e si sviluppa sulle iniziative reciproche di entrambi e che pertanto è elastica e non rigida, e salva la loro rispettiva autonomia» (*ivi*, 372).

¹⁵ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Responsabilità*, cit., 1354.

¹⁶ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 65 ss.

alla Costituzione, non può spettare il compito primario di fissare i fini cui deve tendere l'azione dello Stato¹⁷.

In questa prospettiva, l'indirizzo politico del governo consiste nell'insieme di fini cui la sua azione deve tendere, nel rispetto dei valori superiori di un ordinamento, così come determinati dalla sua Costituzione¹⁸.

Al tempo stesso, i fini medesimi, costituiscono anche i mezzi di cui il binomio governo-maggioranza parlamentare si serve per attuare quei fini superiori cui tende l'azione statale.

La funzione di indirizzo politico, di conseguenza, non si può concretizzare nell'adozione delle decisioni politiche fondamentali, poiché le medesime possono essere determinate soltanto dalla Costituzione di un dato ordinamento che, nel sistema delle fonti, occupa una posizione gerarchicamente sovraordinata¹⁹.

Il programma politico del governo, sul quale viene chiesta la fiducia è il "luogo" dove si esterna in concreto l'indirizzo politico e rappresenta il contenuto essenziale del "contratto" fiduciario tra governo e maggioranza²⁰.

Di conseguenza, il programma medesimo diventa, limitatamente al suo nucleo essenziale, vincolante per i soggetti dell'ordinamento giuridico cui si rivolge ma anche, e soprattutto, per quelli da cui viene posto²¹.

Sono i fini in tal modo posti dal raccordo maggioranza parlamentare-governo che diventano vincolanti, non il modo di raggiungerli, né la forma, né i tempi, né gli strumenti che possono essere utilizzati a tale scopo.

La Costituzione, quindi, mirando essenzialmente a garantire i singoli e la stabilità delle Istituzioni, deve escluderne la disponibilità da parte di questa o quella maggioranza, ponendo dei limiti alla maggioranza stessa.

3. La teoria dei controlli giuridici e la sua applicazione nell'ambito del diritto costituzionale: i controlli costituzionali

A questo punto, si rende necessario chiarire come e se il problema della responsabilità politica del governo possa ricondursi nell'ambito della teoria dei controlli in diritto costituzionale non prima, però, di avere opportunamente chiarito cosa debba intendersi per controllo costituzionale.

Il punto di partenza per una compiuta teoria dei controlli giuridici che, pur con il passare del

¹⁷ *Contra*, C. MORTATI, *L'ordinamento*, cit., 36 ss.; V. CRISAFULLI, *Per una teoria*, cit., 38-39; M. GALIZIA *Studi sui rapporti*, cit., 189 ss.

¹⁸ Cfr., C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione*, cit., 68 ss.; A. PREDIERI, *Il Consiglio Supremo di Difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, 244.

¹⁹ *Contra*, vedasi C. MORTATI, *L'ordinamento*, cit., 11 ss., per il quale, invece, la funzione di governo si concretizza proprio nell'adozione delle decisioni politiche fondamentali.

²⁰ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 302, secondo il quale, sulla scia del costituzionalismo francese, il rapporto fiduciario che lega il Parlamento al governo si configura come una relazione di tipo contrattuale nella quale il governo, ottenendo la fiducia, si vincola ad attuare un programma; le Camere, concedendola si vincolano alle decisioni legislative conformi a quel programma. "L'atto della fiducia...dà vita, come il matrimonio, ad un procedimento con effetti prolungati nel tempo". In senso non dissimile, vedasi: F. CUOCOLO, *Programma di governo, indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e Società*, 1982, 629 ss., in particolare, 642.

²¹ Cfr. M. GALIZIA, *Fiducia*, cit., 406.

tempo, ha conservato un valore dottrinario nodale, rimane la fondamentale trattazione di Ugo Forti il quale, per primo, individuò nel fine, nella struttura e nell'oggetto i requisiti logici essenziali al concetto di controllo²².

È vero che a questo Autore va attribuito il merito di aver formulato una tesi che, fornendo lo spunto per tutte le elaborazioni teoriche successive (anche divergenti rispetto ad essa), ha posto basi certe per una teoria pressoché esauriente sui controlli giuridici.

Tuttavia, come tutte le tesi alla loro prima formulazione, in essa non risultano sempre esattamente precisate le nozioni dei requisiti logici essenziali del concetto di controllo medesimo.

Il merito di tale specificazione, irrinunciabile quando si voglia attribuire rigore scientifico ad un qualunque concetto, spetta, dunque, alle elaborazioni dottrinarie successive.

A riprova di quanto suddetto, sia sufficiente riguardare, per un momento, alla definizione data dal Nostro, al *fine* cui ogni attività di controllo deve tendere, che sempre deve consistere nello scopo di «assicurare la rispondenza di una precedente attività dell'ente controllato a certe norme o principi»²³, dove *l'attività precedente dell'ente controllato* si configura come *l'oggetto* sulla cui base il controllo si esplica²⁴.

Oppure, alla *struttura essenziale* di ogni attività di controllo, caratterizzata dal momento del giudizio circa la rispondenza dell'atto o dell'attività controllata alle norme di diritto e da quello, successivo, della manifestazione di volontà, destinata a rimuovere la violazione accertata durante il momento precedente²⁵.

In posizione antitetica rispetto a tale teoria, e di pochi anni successiva ad essa, si colloca la concezione del Borsi, elaborata al fine di *escludere* dalla struttura essenziale del concetto di controllo tutti quei provvedimenti configurantisi come *l'effetto* del giudizio²⁶. Il controllo, stando a questa tesi, si esaurirebbe nel *solo momento del giudizio*, classificando qualunque ulteriore, successiva, attività come un qualcosa di diverso e, quindi, insuscettibile di esservi ricompreso²⁷.

Presupposto indispensabile di questa teoria è l'individuazione del fine, cui tende ogni attività di controllo, nell'accertamento, da parte dell'organo controllante, della legittimità o illegittimità del prodotto dell'attività controllata²⁸.

Sulla scia della tesi del Borsi, parte della dottrina, incentrando sul momento del giudizio, della *verificazione*, l'essenza del controllo, ha rinvenuto nella individuazione di un paradigma astratto, predeterminato ed immutabile, l'elemento caratterizzante la natura giuridica del controllo²⁹.

La conseguenza è che questa dottrina tende ad escludere dalla categoria dei controlli, quella dei controlli costituzionali, trattandosi, questi ultimi, di controlli *politici*, il cui parametro, sulla base del quale effettuare la verifica, è un parametro di natura politica, e perciò variabile nel tempo

²² Cfr. U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. II, Milano, Giuffrè, 1915, 607 ss.

²³ Cfr. U. FORTI, *I controlli*, cit., 613 e 616-617.

²⁴ Cfr. U. FORTI, *I controlli*, cit., 609 e 611-613. Giusta la critica mossa a tale riguardo da S. GALEOTTI (*Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 322), il quale evidenzia come «l'attività precedente (...) non sarà più suscettibile di essere controllata e non esaurisce (...) in tutta la loro estensione, i fenomeni che possono formare oggetto di controllo». Dello stesso Autore, vedasi il fondamentale *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963, 63 ss.

²⁵ Cfr. U. FORTI, *I controlli*, cit., 614.

²⁶ Cfr. V. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, in *Studi Senesi*, XXXII, n. 3, 1916.

²⁷ Cfr., V. BORSI, *Op.cit.*, 13.

²⁸ Cfr., V. BORSI, *Op.cit.*, 16 ss.

²⁹ Vedasi, per tutti: G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, 234 ss.

e non mai configurabile come giuridico³⁰.

In un passato più recente, sempre nell'ambito della medesima corrente dottrinarina (contrapposta, quindi, a quella classica formulata dal Forti) si deve all'elaborazione teorica del Salvi un ulteriore tentativo di definire in maniera restrittiva il concetto di controllo, riducendolo al solo momento del *giudizio-accertamento* eliminandone, cioè, dalla struttura essenziale, il momento sanzionatorio, configurando il controllo come il potere di accertare la conformità o difformità di determinati atti o comportamenti di un soggetto diverso rispetto a determinate norme e criteri³¹.

All'opposto, in linea con le argomentazioni proposte dalla teoria classica, spetta al Giannini, il merito di aver elaborato una teoria dei controlli secondo la quale il giudizio su cui si impernia il controllo deve essere sempre collegato ad una *misura comminatoria*³² o anche, come ha preferito definirla il Galeotti nel suo fondamentale contributo scientifico³³, ad una misura, in senso lato, *ostativa*³⁴, applicabile quando il giudizio sulla conformità dell'oggetto risulti negativo.

Il controllo, cioè, consisterebbe sempre in un giudizio circa il modo di comportarsi dell'organo controllato, ed in una *misura volta ad annullarne il comportamento*; la valutazione dell'attività sottoposta a controllo concludendosi sempre «in un intervento (...) di un soggetto su un altro, in una influenza attiva, sia positiva che negativa, e dall'esito del controllo deriva una diretta conseguenza giuridica nella situazione del soggetto controllato e sulla sua azione»³⁵.

Viene formulata, di conseguenza, una definizione del fine cui ogni attività di controllo deve tendere, attenta, non soltanto a rilevare tutto ciò che sia disforme rispetto ai valori che il controllante ha il dovere di tutelare, ma anche, e soprattutto, a salvaguardare i principi, le norme, gli interessi o, più comprensivamente, i valori «in esso istituzionalmente incardinati o dallo stesso

³⁰ Cfr. G. FERRARI, *Gli organi*, cit., 247-248.

³¹ Cfr. L. SALVI, *Premessa ad uno studio sui controlli giuridici*, Milano, Giuffrè, 1957, 70 ss. Si notino, inoltre, le acute argomentazioni del GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963, 29, nota 17, tese ad evidenziare l'inaccogliabilità di tale tesi in quanto le enunciazioni del Salvi si fondano su fattispecie concrete, in cui si attuerebbe il potere di controllo, e non astratte o normative del potere stesso.

³² Cfr. M.S. GIANNINI, *Recensione a L. Salvi, Premessa ad uno studio sui controlli giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, vol. VIII, 1958, 374 ss.; Id., *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 ss., nonché Id., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993, 327 ss.

³³ Cfr., S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, cit., 63 ss.

³⁴ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 45 ss., il quale rileva come nel momento del giudizio e previamente al suo esplicarsi è incluso il momento dell'ispezione inteso come «quello diretto ad acquisire la presa di conoscenza della materia controllata da parte del controllante» (*ivi*, 46). Tuttavia, spesso, l'attività ispettiva assurge ad autonomia strutturale e funzionale «andando ad integrare, in tale ipotesi, un fenomeno concettualmente distinto da quello del controllo» (*ivi*, 46, nota 35). Nel caso della funzione ispettiva esercitata da ciascuna Camera o dai suoi singoli membri, ad esempio, è necessario distinguerla senz'altro dalla funzione di controllo, sebbene la dottrina si sia pronunciata maggioritariamente nel senso di considerare gli strumenti della funzione ispettiva (tali sono quelli dell'inchiesta, delle interrogazioni, delle interpellanze, ecc.) come facenti parte della funzione di controllo. Tali strumenti, invece, non possono in alcun modo corrispondere al concetto di controllo «essendo funzionalmente idonei solo ad acquisire concretamente una conoscenza (...) (essendo cioè) inidonei a produrre il benché minimo effetto ostativo, non rivelando alcuna *faculté d'empêcher*, in che sta invece il tratto individuante della misura propria dei controlli» (*ivi*, 83 ss. e, in particolare, 87). Nel medesimo senso, vedasi anche le acute osservazioni di A. PACE, *L'inchiesta parlamentare come strumento di governo della maggioranza*, in *Il potere di inchiesta delle Assemblee legislative*, Milano, Giuffrè, 1973, 103 ss., il quale, inoltre, rileva come nell'attività ispettiva, lo «strumento ispettivo non può essere considerato come autonomamente e immediatamente disponibile da parte del parlamento». L'inchiesta di governo, pertanto, non costituisce strumento di controllo, bensì «uno strumento di governo della maggioranza» (*ivi*, 130-131). Vedasi anche, del medesimo Autore, *Art. 82, in Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi, art. 76-82*, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979, 303 ss., dove, però, si specifica che l'attività di inchiesta non può essere considerata una funzione del Parlamento (*ivi*, in particolare 320 ss.).

³⁵ Cfr. M. GALIZIA *Studi*, cit., 290. Alla medesima impostazione sembrerebbe aderire anche A. PACE, *L'inchiesta parlamentare*, cit., 128-129, quando, dimostrando come l'inchiesta parlamentare non possa configurarsi come una operazione di controllo, afferma: «(anche se in via di mera ipotesi), la sufficienza, ai fini dell'identificazione della fattispecie (controllo), del "giudizio" reso in base ad un parametro *impreciso*, con l'aggiunta (...) di una "misura", anche *non giuridica*» (il corsivo è nostro).

naturalmente portati, di fronte al dispiegarsi o al prodursi di uno stato di fatto che potrebbe infrangerli»³⁶.

Emerge da quanto suesposto, come rileva argutamente Galeotti, che le tendenze dottrinarie in materia di controlli si sono atteggiate in maniera diversa a seconda della nozione di fine assuntasi come valida³⁷.

Laddove si consideri fine dell'attività di controllo la pura e semplice rilevazione della conformità o difformità dell'oggetto rispetto ai canoni secondo cui questo deve essere formato, allora si riterrà esaudiente per una corretta definizione dell'attività di controllo, ridurre il medesimo al solo momento del giudizio.

Ove, invece, si assuma che, fine del controllo è quello di salvaguardare che i valori tutelati dal controllante, anche se allo stato fluido o rimessi alla sua interpretazione e specificazione, rimangano integri, allora il solo elemento del giudizio non può considerarsi esauriente la struttura del controllo stesso³⁸.

Il controllo, pertanto, dovrà sempre consistere in un giudizio circa il modo di comportarsi dell'organo controllato ed in una misura in grado di annullarne il comportamento laddove se ne palesasse la necessità³⁹.

L'aggettivazione dell'attività di controllo, così come il suo inquadramento in un ramo del diritto piuttosto che in un altro, dipende dall'oggetto su cui si esplica il controllo medesimo; si caratterizza, cioè, come sostenuto da Galeotti⁴⁰, con una argomentazione felicemente approfondita e sviluppata da Mario Galizia⁴¹, sulla base della natura costituzionale del rapporto cui inerisce.

Tuttavia, se è vero che Galeotti ha avuto il merito di rinvenire le ragioni della giuridicità del controllo non nella immutabilità e predeterminazione di canoni di raffronto bensì nella giuridicità dell'oggetto su cui verte il controllo stesso, è pur vero che al Galizia va attribuito il merito di aver specificato, nell'ambito della medesima corrente dottrina, che i controlli costituzionali, pur avendo ad oggetto rapporti squisitamente politici, sono «pur essi controlli giuridici, giacché operano sul piano giuridico e con effetti giuridici, non si svolgono, perciò, come si è sostenuto

³⁶ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 43. In termini, O. SEPE, *Controlli, Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Ist. Enc. it, 1988, 1 ss., per il quale «la funzione fondamentale del controllo non è quella di correggere o eliminare un singolo provvedimento, ma di inserirsi nel processo di azione amministrativa ai fini di funzionamento e di efficienza: *il controllo ha una funzione incentivante e dialettica cioè spinge al miglioramento*» (il corsivo è nel testo) (*ivi*, 4).

³⁷ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 41.

³⁸ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 41; Id., *Controlli costituzionali*, cit., 321-322.

³⁹ Si tratta della sussistenza, nel potere di controllo, della misura, in senso lato, ostativa che il Galeotti definisce, rettamente, come *faculté d'empêcher*, intesa nel senso di possibilità di applicare la misura ove se ne ravvisi la necessità. Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 49-50.

⁴⁰ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 117 ss., il quale, esclude di poter caratterizzare come costituzionale un istituto di controllo basandosi su di un criterio finalistico, giacché restringerebbe l'ambito dei controlli costituzionali solo a quelli di legittimità costituzionale. Così come, non viene ritenuto sufficiente il criterio soggettivo perché, spesso, organi sicuramente costituzionali sono titolari di situazioni giuridiche soggettive che non si svolgono nel campo del diritto costituzionale. Anche la tesi di P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, 250 ss., che si rifà ad un criterio composito (ad un criterio, cioè, che combina l'elemento finalistico con quello soggettivo, e che, in buona sostanza, identifica come costituzionali tutti quei controlli che influiscano sulla determinazione dell'indirizzo politico) non viene accolta dal Galeotti poiché «oltre alla circostanza che del controllo debba essere investito un organo costituzionale, il collegare teleologicamente ogni controllo costituzionale alla determinazione dell'indirizzo politico generalizza un carattere che è proprio soltanto di alcuni tra i controlli costituzionali» (*Introduzione*, cit., 121). Il criterio idoneo a catalogare un controllo come costituzionale è, secondo il Nostro, solamente «il dato oggettivo della natura costituzionale del rapporto sul quale il controllo interviene» (*ivi*, 121-122).

⁴¹ Cfr. M. GALIZIA, *Studi*, cit., 292.

da qualche autore, al di fuori del diritto»⁴².

4. L'estraneità della responsabilità politica del governo dalla struttura essenziale del concetto di controllo costituzionale

Così impostato il problema, ci sembra possibile dare una risposta al quesito che ci siamo posti nel precedente paragrafo sul se (e, in caso affermativo, in che misura) il concetto di responsabilità politica del governo possa ricondursi nell'ambito della teoria dei controlli costituzionali.

Se, come chiarito poc'anzi, in linea con la tesi dominante, il fine di ogni attività di controllo consiste nel tutelare e salvaguardare i valori «incardinati istituzionalmente o naturalmente portati dal controllante di fronte ad evenienze capaci nel loro prodursi o dispiegarsi di menomarli o infrangerli»⁴³ ne deriva che, oggetto del controllo medesimo deve necessariamente essere «una fattispecie da cui possano discendere, immediatamente o mediamente, attualmente o potenzialmente, nel mondo dell'effettualità giuridica mutamenti corrispondenti a scelte o a determinazioni *autonome*»⁴⁴.

Così definito l'oggetto del controllo, ne discende, come necessaria conseguenza, che l'attività di controllo può esplicarsi, non soltanto sugli atti, ma anche sulle persone.

In quest'ultimo caso il controllo si traduce in una «*misura* incidente sulla posizione giuridica, sullo *status*, o sulla legittimazione del soggetto» controllato⁴⁵.

Inoltre, «secondo una nozione logicamente rigorosa, i controlli sulle persone sono controllo solo in quanto giudizio e misura incidano sul medesimo oggetto»⁴⁶, e l'oggetto, in questo caso, è, come poc'anzi detto, lo *status* dell'operatore giuridico (individuale o collegiale), la sua idoneità funzionale, la sua organizzazione⁴⁷.

La sfiducia al governo, ad esempio, non si tratterebbe di sanzione di responsabilità politica, bensì della *misura* del controllo, poiché il giudizio verterebbe sulla idoneità funzionale dell'organo e la misura sarebbe volta a rimuovere l'organo stesso: l'oggetto del giudizio e della misura sarebbe il medesimo cosa che, come abbiamo visto, è condizione perché si abbia attività di controllo e non di responsabilità politica.

Tale tesi, tuttavia, non sembra convincere giacché, partendo dal presupposto dell'esattezza della nozione di controllo come giudizio e misura incidenti sullo stesso oggetto, nel caso della

⁴² Cfr. M. GALIZIA, *Studi*, cit., 292.

⁴³ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 52.

⁴⁴ Mutamenti, perciò, diversi da quelli già determinati dall'ordinamento, e quindi, anche potenzialmente confliggenti con i valori che l'ordinamento che in via diretta o indiretta vuole salvaguardati. Sul punto, S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 53.

⁴⁵ Cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 57.

⁴⁶ Non rientrerebbero, pertanto, nel concetto di controllo, proprio per il difetto di tale requisito, tutti i meccanismi attuativi di responsabilità, fatta eccezione per la responsabilità politica, come vedremo tra breve. Sul punto, S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 64, nota 59.

⁴⁷ Si noti che S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 57-58, aderisce all'impostazione proposta da P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III vol., Padova, Cedam, 1956, 49 ss. e vol. IV, 65 ss., che distingue i controlli in controlli sulle disfunzioni e controlli sulle disorganizzazioni. Il controllo giuridico, «in quanto si manifesti in ordine alla vita degli apparati organizzativi (ed è questa l'ipotesi di gran lunga più comune nei fenomeni di controllo), avrà dunque per oggetto quei fenomeni abnormi di un apparato che sono, da una parte, le disfunzioni, ossia le anomalie riscontrabili nel funzionamento, nel modo d'agire dell'operatore, dall'altro, le disorganizzazioni, ossia le anomalie riscontrabili nel suo modo d'essere, nella sua struttura e composizione organica».

sfiducia al governo non pare se ne possa mai affermarne la coincidenza.

Anche a voler ammettere che l'oggetto del giudizio è l'idoneità funzionale dell'operatore giuridico, essa si potrà valutare soltanto in base all'attività del medesimo.

È l'attività posta in essere dal soggetto di cui si sta valutando l'operato che ne definisce l'idoneità funzionale.

Soltanto in base ad essa, quindi, si può stabilire se occorre applicare la misura oppure no, i cui effetti, invece, ricadranno non già sull'attività stessa, bensì sull'operatore giuridico che l'ha posta in essere.

Pertanto, oggetto del giudizio ed oggetto della misura, nel caso della responsabilità politica, come in tutti gli altri tipi di responsabilità, non coincidono, come, invece, deve accadere nelle forme di controllo, il giudizio esplicandosi sull'attività di un soggetto che, in caso di valutazione negativa, sarà l'oggetto della misura o, meglio, trattandosi appunto di esigenza di responsabilità, della sanzione.

I fatti o gli atti che costituiscono l'oggetto del giudizio non possono configurarsi come «cause sintomatiche, *spie*, fissate normativamente o meno, dello *stato abnorme* in cui versa l'operatore giuridico», stato abnorme che, stando a questa tesi, costituirebbe l'oggetto del controllo⁴⁸.

È in base alla valutazione che si dà di essi che si può dire che l'operatore giuridico versa in una «situazione abnorme», e non viceversa; oggetto del giudizio, pertanto, sono, comunque, i medesimi⁴⁹.

Anche avendo riguardo al fine, caratteristico dell'istituto del controllo consistente, come più volte sottolineato, nella tutela, da parte del soggetto controllante, di determinati valori anche, eventualmente, allo stato fluido, non si può che giungere alle medesime conclusioni.

Infatti, la sfiducia, che costituirebbe la misura del controllo, se di ciò si trattasse, avrebbe un riflesso soltanto sull'operatore giuridico, rimuovendolo dalla carica, non già su quegli atti o fatti produttivi di effetti giuridici negativi identificati come mere «*spie*» della situazione abnorme che, quindi, in quanto non costituenti oggetto del giudizio, non verrebbero comunque coinvolti nella misura che, invece, come abbiamo visto, nel controllo cade sempre sullo stesso oggetto sottoposto a valutazione.

La misura attuata dal controllante, quindi, di rimozione dall'ufficio del soggetto controllato, non varrebbe comunque a sanare le violazioni dei valori da lui tutelati, effettuate dagli atti o fatti posti in essere dal soggetto controllato; non esaurirebbe, cioè, il fine proprio di ogni attività di controllo.

I meccanismi atti a provocare la caduta dei governi (questione di fiducia e mozione di sfiducia) pertanto, non possono che configurarsi come la sanzione massima della responsabilità politica del governo stesso.

Sanzione che, proprio per il configurarsi la responsabilità come politica, troverebbe applicazione non già in caso di violazione accertata di canoni di raffronto predeterminati, bensì in caso di una valutazione di opportunità anch'essa squisitamente ed esclusivamente politica.

La sfiducia, pertanto, non si configura come la misura di un'attività di controllo, bensì come

⁴⁸ In tal senso, S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 65.

⁴⁹ *Contra*, S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 52 ss.

la sanzione massima della responsabilità⁵⁰.

La misura, essenziale, come già detto, affinché si possa parlare di controllo, consisterebbe, invece, in «sanzioni di carattere elastico, atte a diminuire il consenso intorno al soggetto controllato (...) Essa, insomma, potrà consistere in manifestazioni di desiderio, di biasimo, di censura; (...) la rimozione, però, non costituirà mai la misura inerente al controllo, ma, semmai, una conseguenza eventuale di quello»⁵¹.

L'attività di controllo parlamentare, pertanto, non può che consistere nella verifica del "se" siano stati rispettati i valori ed i principi alla cui tutela il controllo medesimo è preposto e, in caso contrario, nella adozione di misure comminatorie, che non consistono nella sfiducia da parte del parlamento al governo⁵².

Nella pratica, infatti, il controllo del parlamento sul governo si allontana continuamente dal parametro programmatico stabilito al momento del voto di fiducia, per andare verso parametri che le forze politiche creano di volta in volta con l'evolversi della congiuntura politica⁵³.

In tal modo, l'oggetto del controllo deve essere più che la gestione del governo un giudizio sulla sua capacità di adattamento e di iniziativa rispetto ai nuovi elementi della realtà politica⁵⁴.

L'inclusione della responsabilità politica nella funzione di controllo porterebbe a concepire l'elemento sanzionatorio (rappresentato dalla negazione della fiducia) come l'unico rilevante tra gli altri elementi del controllo.

Questa tesi, inoltre, non arriverebbe a spiegare quelle ipotesi in cui il controllo parlamentare non implica alcuna sanzione giuridica.

Se ne potrebbe soltanto dedurre che, laddove non fosse prevista la sanzione, non sarebbe lecito parlare di controllo. Un'analisi empirica dell'esercizio dell'esigenza della responsabilità politica nelle attuali forme di governo parlamentari, quindi, porterebbe alla conclusione che il

⁵⁰ *Contra*, A. PIZZORUSSO, *Controlli costituzionali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Ist. Enc. it, 2.

⁵¹ Cfr. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. IV, Torino, UTET, 1989, 106. Vedasi anche C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, 258, secondo il quale «nel controllo in questione, la misura non manca mai, consistendo nella pressione politica che la pronuncia parlamentare esercita là dove valuta criticamente l'operato governativo». Va sottolineato che, questo Autore, aderendo alla impostazione teorica del Ferrari (cui abbiamo accennato dianzi), che vede nel momento del giudizio l'elemento intorno al quale ruota il concetto di controllo, individua nell'indirizzo politico di maggioranza il canone di raffronto predeterminato ed immutabile al quale deve ancorarsi il controllo parlamentare (*ibidem*, 234 ss.).

⁵² In dottrina, S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 106, ha sostenuto che la teoria del *controllo-verifica* tende a valorizzare l'autonomia di questa dalle altre funzioni ed attività delle Camere, invece quella del *controllo-ingerenza* tende a confonderle. La funzione di controllo cioè, in quest'ultima prospettiva, si pone dei fini che sconfinano nell'attività di direzione con la sua conseguente perdita autonomia. Il controllo, cioè, diventa uno dei modi attraverso cui l'organo esplica una potestà di direttiva (o di influenza) sul soggetto controllato. Vedasi, anche, per una definizione del controllo come *controllo-direzione* A. BALDASSARRE, *I poteri di indirizzo-controllo del Parlamento*, in *Il Parlamento. Analisi e proposte di riforma*, Quad. n. 2, di *Democrazia e Diritto*, 1978, 181 ss.

⁵³ Nel controllo parlamentare, quindi, le manifestazioni di giudizio avvengono sulla base di un parametro di natura politica, necessariamente discrezionale e mutevole nel tempo. In dottrina, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti*, cit., 295 ss.) sostiene che «il giudizio, nel caso dei controlli politici, non consiste nel compiere una verifica obiettiva sullo schema ma nell'effettuare un'autonoma valutazione della situazione determinata dall'atto o dall'attività compiuta, oppure che si verrà a determinare attraverso il compimento dell'atto o dell'attività, o in ragione della struttura assunta dal soggetto, alla luce del sistema dei fini che reggono la Costituzione». Vedasi anche S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 18, il quale, afferma che il controllo politico non può praticamente assumere il contenuto quasi-automatico di un giudizio di corrispondenza della copia al paradigma.

⁵⁴ *Contra*, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, Cedam, 1976, 645-646; F. CUOCOLO, *Programma di governo*, cit., 629 ss.; G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'Esecutivo*, in *Studi in onore di A. Amorth (Scritti di diritto costituzionale e altri)*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1982, 535; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1985, 149-150, i quali sostengono che il governo, una volta ottenuta la fiducia, è giuridicamente vincolato al programma al punto che la sua inattuazione porterebbe necessariamente all'esigenza della responsabilità politica.

parlamento non controlla l'esecutivo.

Ad altre conclusioni dobbiamo necessariamente giungere, accogliendo una nozione di controllo parlamentare che si limiti a prendere atto di ciò che esso realmente è nella pratica: la funzione quotidiana e permanente di vigilanza del parlamento sull'azione dell'esecutivo.

Nel parlamento, tanto la maggioranza quanto l'opposizione controllano l'attività del governo con intensità ed obiettivi diversi, traendo dall'attività di controllo le conseguenze che reputano più opportune che possono consistere, ad esempio, nella decisione di non fare alcunché; o in quella di appoggiare comunque il governo, e anche nell'esigenza della responsabilità politica⁵⁵.

La sanzione massima di responsabilità politica, consistente nel voto di sfiducia, non deve applicarsi obbligatoriamente neanche quando l'attività di controllo abbia rivelato un'effettiva deficienza nella gestione del governo.

Così come può accadere che si azioni il meccanismo atto a far valere la responsabilità politica dell'esecutivo anche quando l'attività del governo non abbia dimostrato carenza alcuna, e soltanto allo scopo di sostituire una compagine governativa con un'altra che risponda con maggior forza alle mutate circostanze politiche.

Di conseguenza, non può non affermarsi che tale sanzione non coincide mai con la misura comminatoria dell'attività di controllo, rappresentandone solamente una conseguenza *eventuale*.

Considerare il controllo come una funzione parlamentare tesa alla verifica dell'attività posta in essere dall'esecutivo non vuol dire che il controllo medesimo non abbia alcun peso sul divenire di questa attività: esso, infatti, influisce spesso in maniera determinante sul comportamento dell'organo controllato.

Perciò il controllo parlamentare slegato dai meccanismi di rottura del vincolo fiduciario non si snatura, non è né giuridicamente inefficace né si riduce ad una volontaria ed amichevole collaborazione tra organi.

Il controllo rimane comunque un meccanismo giuridico utile affinché tanto il parlamento che l'opinione pubblica prendano *ex post* le misure che considerino più opportune.

5. Il controllo parlamentare e l'esigenza della responsabilità politica del governo come elementi distinti della garanzia costituzionale

Da quanto sinora detto, discende che possiamo collocare tanto i controlli in diritto costituzionale che i meccanismi atti a far valere la responsabilità politica del governo nel più

⁵⁵ In dottrina, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti*, cit., 308 ss., distingue tra controllo politico della maggioranza (tendente a svolgersi all'interno dell'articolazione fiduciaria, in cui è la maggioranza stessa che si pone il compito di verificare l'aderenza dell'attività di governo all'indirizzo politico assunto) e controllo dell'opposizione (che mira ad incidere non solo sul gabinetto ma anche sulla maggioranza attraverso la critica e la contestazione dell'azione del Governo e rivolto fondamentalmente a colpire il medesimo indirizzo assunto con la votazione di fiducia). Quest'ultimo, poi, si articolerebbe in due tipi distinti: il controllo dell'opposizione costituzionale ed il controllo dell'opposizione di regime. Ciò si deve alla mancanza di omogeneità sociale che avrebbe determinato il sorgere di gruppi politici il cui fine sarebbe quello di sovvertire le istituzioni vigenti ed il cui controllo politico sul gabinetto non sarebbe diretto soltanto a modificare l'indirizzo nella cornice del sistema, ma si prefiggerebbe il mutamento dei principi di base della costituzione e l'abolizione del sistema di governo da essa attuato.

ampio contesto delle garanzie costituzionali⁵⁶, intendendo queste ultime come quegli strumenti giuridici volti a tutelare la conservazione, l'osservanza e l'attuazione della Costituzione da parte degli organi costituzionali, assicurando la regolarità formale e sostanziale del loro funzionamento e della loro azione⁵⁷.

Esse consisterebbero in ogni apprestamento procedurale o peculiarità organizzativa che si dimostrino ingranaggi idonei a concorrere alla stabilità dell'ordinamento costituzionale fungendo da limite e freno all'esercizio delle funzioni costituzionali⁵⁸.

Nel concetto di garanzia, pertanto, rientrano fattispecie non omogenee.

A fronte di quella parte della dottrina che, individua nel parlamento l'unico soggetto titolare di una generica funzione di garanzia costituzionale, volta a salvaguardare le condizioni di normalità costituzionale nel funzionamento dello Stato, argomentando sulla base del suo legame organico con la comunità popolare⁵⁹, va, invece, sottolineato come la Costituzione non pone al vertice del sistema costituzionale il parlamento⁶⁰.

Il parlamento, nonostante abbia una posizione centrale nell'ordinamento repubblicano, è solo uno degli organi costituzionali (posto in condizione di parità e di indipendenza reciproca rispetto agli altri) attributivo di congegni di garanzia; di conseguenza, non è configurabile «neppure alla lontana, una situazione di *soggezione* al Parlamento degli (altri) organi (costituzionali)»⁶¹.

L'attività di controllo e gli atti di sindacato ispettivo da una parte e l'esigenza della responsabilità politica del governo dall'altra, sono due momenti in relazione tra di loro, ma non

⁵⁶ Per questa opinione vedasi: M. GALIZIA *Studi*, cit., 291; S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 63 e 123 ss.; L. SALVI, *Premessa*, cit., 64 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 1223 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1986, 473 ss. il quale, però distingue tra garanzie *costituzionali* (poste, o comunque ricavate, dalla Costituzione e pertanto offerte dalla Costituzione stessa all'individuo sia di fronte allo Stato, sia di fronte ad altri soggetti) e garanzie *della Costituzione* (riguardanti i vari meccanismi di sicurezza che l'ordinamento costituzionale contiene per garantire se stesso) (*ivi*, 474-475). Vedasi anche, in senso non dissimile, S. GALEOTTI, *Garanzie costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, 491, che osserva che «nel primo uso dell'espressione la Costituzione è essa stessa ciò che fornisce la sicurezza, la garanzia; la Costituzione diviene logicamente il soggetto dell'azione del garante; (...) Nell'altra e più ristretta accezione di "garanzia costituzionale", la Costituzione viene assunta non come ciò che garantisce ma, al contrario, come ciò che abbisogna d'essere garantito; la Costituzione diventa qui l'oggetto della garanzia». Del medesimo Autore, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetti)*, Milano, Giuffrè, 1950, 137 ss.

⁵⁷ In tal senso, cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 476-477; *contra*, si veda l'opinione di S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale*, cit., 493, nota 7, il quale, attenendosi ad un criterio rigorosamente normativistico, afferma: «Non sembra logicamente possibile operare una dicotomia, contrapponendo un interesse alla conservazione della costituzione (e dei valori sostanziali ad essa sottostanti) all'interesse (...) all'osservanza della costituzione (o alla regolarità, o alla legittimità costituzionali o come altrimenti si voglia denominare). Né pertanto sembra possibile, in una classificazione delle garanzie costituzionali fatta da un punto di vista teleologico, contrapporre garanzie costituzionali "di conservazione" a garanzie costituzionali "di osservanza" (...) Invero, codesti fini, e gli interessi che ne sono la ragione, appaiono logicamente inscindibili, e si convertono l'uno nell'altro. Garantendo l'osservanza della costituzione (*rectius*, di sue singole disposizioni) si conserva l'integrità della costituzione stessa (in quelle sue norme) e dei valori ad essa sottostanti, o la si reintegra in caso di violazioni. Per contro, dato che fossero configurabili anche garanzie costituzionali di conservazione (...) il fine, cioè l'interesse, cui corrisponderebbero sarebbe pur sempre quello di conservare immutate ed intatte le norme della costituzione (...); ossia, ancora una volta, si tratterebbe sempre dell'interesse a che la costituzione (ed i valori sostanziali tradotti nelle sue norme) sia serbata intatta, cioè appunto, in quanto norma osservata».

⁵⁸ In tal senso, vedasi C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 1223; C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 476, ma, *contra*: S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., 126-127) per il quale il fine della garanzia costituzionale è quello di tutelare quei valori che scaturiscono dal complesso normativo della Costituzione, la garanzia, cioè, è preordinata a tutela di valori normativi obbiettivamente canonizzati o deducibili dalla Costituzione formale.

⁵⁹ In tal senso, vedasi A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 354 e dello stesso A., *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970, 6 ss., nonché *Osservazioni sui controlli parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario della Assemblea costituente, Aspetti del sistema costituzionale*, IV vol., Firenze, Vallecchi ed., 1969, 337 ss.

⁶⁰ Per tale impostazione, cfr. A. PACE, *Art. 82*, cit., 309 ss. e 324-325; A. BALDASSARRE, *I poteri di indirizzo-controllo*, cit., 201.

⁶¹ Così, da ultimo, C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli (Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature)*, Torino, Giappichelli, 1992, 160.

corrispondono né trovano il loro fondamento l'uno nell'altro; il secondo elemento, difatti, si aziona non come momento del controllo, bensì come struttura della garanzia.

L'analisi della Costituzione ratifica la tesi qui mantenuta, che vuole il controllo parlamentare differenziato rispetto alla possibilità di mettere in giuoco la responsabilità politica del governo.

Le conseguenze dell'attività di controllo possono essere le più varie tra cui vi è *anche* la possibilità di far valere la responsabilità politica del governo.

La confusione tra controllo parlamentare ed esigenza della responsabilità politica ha indotto parte della dottrina ad affermare che le difficoltà cui dà luogo l'azionabilità della responsabilità politica del governo comportano la cancellazione della funzione di controllo parlamentare. Aderendo, invece, alla tesi che inquadra l'esigenza della responsabilità politica nel più ampio contesto delle garanzie costituzionali non si può che pervenire a risultati diversi.

È opportuno dunque ribadire che la Costituzione ha accolto soltanto quel concetto di controllo parlamentare che si identifica con un'attività di verifica delle azioni del governo, dalla quale possono sorgere *più* conseguenze, tra cui anche la responsabilità politica del governo.

La combinazione di questi elementi dà luogo alla complessa struttura della garanzia costituzionale che, secondo la migliore dottrina, non può non appartenere, tra gli altri organi costituzionali, anche alle camere.

ABSTRACT:

All'indomani dell'approvazione della Costituzione repubblicana, la dottrina costituzionalistica italiana ha posto particolare attenzione allo studio dei rapporti tra governo e parlamento. La teoria dei controlli elaborata dalla dottrina amministrativistica ha trovato una propria autonoma applicazione anche nell'ambito del diritto costituzionale, ma le tesi che hanno cercato di ricondurre la sfiducia parlamentare ad un momento della funzione di controllo si sono dimostrate deboli. Al contrario, l'interruzione del rapporto fiduciario ha potuto essere ricostruito nell'ambito della più ampia funzione di garanzia costituzionale che è stata attribuita anche al parlamento grazie alla sua posizione centrale nell'ordinamento repubblicano.

In the aftermath of the approval of the Republican Constitution, Italian constitutional scholarship has given particular attention to the study of the relationship between government and parliament. The theory of controls elaborated by the administrative doctrine has also found its own independent application in the field of constitutional law, but the theses that have tried to trace parliamentary defiance to a moment of the function of control have been found to be weak. On the contrary, the interruption of the fiduciary relationship could be reconstructed within the broader function of constitutional guarantee that has also been attributed to parliament thanks to its central position in the republican system.

PAROLE CHIAVE: forma di governo parlamentare, responsabilità, indirizzo politico

KEYWORDS: parliamentary form of government, accountability, policy direction