

La partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni parlamentari: osservazioni sull'esperienza del Senato nella XV legislatura*

di Stefania Boscaini

1. Premessa.

1.1. La ricognizione sullo *status* del Governo in Commissione non può che partire da una sintetica disamina dell'evoluzione delle relazioni Governo-Parlamento anche alla luce dell'affermarsi graduale di un "parlamentarismo del maggioritario" con il passaggio ad un sistema elettorale basato su due coalizioni contrapposte. All'inizio della XV legislatura è opinione condivisa che anche in Italia si stia consolidando, in un arco di tempo relativamente breve, un processo di rafforzamento del Governo in conseguenza sia di uno spostamento del baricentro normativo verso l'esecutivo, sia di un crescente peso dei suoi poteri decidenti, anche se temperati, sul versante dell'Unione Europea, dalla crescita delle competenze dell'Unione e, dal basso, dalla valorizzazione dei poteri locali (legge n. 3 del 2001), sia, anche, a seguito di una ulteriore razionalizzazione dell'organizzazione dei lavori parlamentari. E d'altronde, se da un lato l'attività di cooperazione governativa richiesta, a partire dal Trattato dell'Unione, implica procedure decidenti e centralità governativa, dall'altro anche la prassi della negoziazione con le parti sociali contribuisce a dislocare maggiormente nell'area dell'esecutivo il fulcro delle decisioni nelle politiche sociali e del lavoro.

E' nota l'evoluzione registrata nell'organizzazione dei lavori parlamentari a seguito della prima ondata di riforme parlamentari, introdotte con i regolamenti del 1971, volti a valorizzare il ruolo del Parlamento, sede di costruzione del consenso tra le forze politiche nell'adozione delle politiche legislative secondo il modello del "legislativo mediatore" per impossibilità politica di alternanza. Ed è anche noto come il concreto atteggiarsi del sistema dei partiti nella gestione dell'agenda governativa abbia fortemente condizionato ed indebolito, in quegli anni, il ruolo e la capacità di indirizzo politico dell'esecutivo, legittimando le critiche alla incapacità decisionale e anche allo stallo deliberativo del raccordo Parlamento-Governo, spesso addebitato a una ipertrofia delle prerogative parlamentari¹.

A partire dagli anni '80 le riforme dei regolamenti parlamentari sono tese a razionalizzare gli snodi deliberativi, incrinando il criterio unanimistico, introducendo la sessione di bilancio (1983-85/1988-89), arginando e limitando il ricorso allo scrutinio segreto (1988) e in particolare modellando la programmazione dei lavori parlamentari con un forte ruolo di arbitraggio delle Presidenze (consolidato, con assetti diversi, in entrambe le Assemblee), cui compete di interpretare anche le esigenze del Governo di veder realizzata la propria agenda legislativa, ma con modalità di

* Intervento al seminario, organizzato presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, su *Il Governo nelle Commissioni parlamentari*, svolto il 7 maggio 2007 (in corso di pubblicazione negli *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di Emanuele Rossi).

¹ Nella vasta letteratura sul Parlamento si veda in particolare: Di Ciolo, V.- Ciaurro, L.: *"Il diritto parlamentare nelle teoria e nella pratica"*, Milano, 2003; Manzella, A.: *Il Parlamento*, Bologna, 2003; Rolla, G.: *"Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia"*, In: Riv. trim. diritto pubblico, 2000, n. 3, p. 593-619; Lippolis, V.: *"Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana"*, In: Il Parlamento, Violante, L. ed., Torino, 2001, p. 613-658; Palanza, A.: *"La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano"*, In: Il Parlamento, Violante, L. ed., Torino, 2001, p. 1211-1260; Rivosecchi, G.: *"Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura"*, Milano 2002. In particolare, per una valutazione dei problemi aperti in relazione al Regolamento del Senato nel sistema maggioritario, cfr. Malaschini, A.: *"L'evoluzione delle procedure parlamentari nel sistema maggioritario. L'esperienza del Senato"* in Rossi, E. ed.: *"Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari"*. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati. Padova, 2004, p. 169-172.

ricorso al contingentamento dei tempi, differenziate tra le due Assemblee, in particolare nel caso della conversione di strumenti di urgenza. In nome della democrazia governante e di un modello maggioritario di alternanza, si snoda una fase, non conclusa, di transizione che registra un progressivo rafforzamento del ruolo dell'esecutivo in conseguenza anche della maggiore trasparenza dei comportamenti parlamentari di voto, con una dilatazione dei poteri normativi a favore del Governo ed una crescente difficoltà delle arene parlamentari di bilanciare efficacemente il potere di indirizzo governativo nel procedimento legislativo, pur senza pervenire, anche con le novelle regolamentari di fine anni '90, alla definizione di uno *status* organico del Governo in Parlamento.

Superata la stagione della centralità del Parlamento, la dottrina più avvertita ha esplorato i confini e gli effetti degli avvenuti mutamenti di scenario istituzionale per verificare il grado di funzionalità decisionale del raccordo Parlamento-Governo, ma in particolare dell'esecutivo e della sua maggioranza, nella funzione di indirizzo del *policy-making*, sullo scenario di un bipolarismo frammentato, nonostante la scelta di un ridisegno prevalentemente maggioritario con il sistema elettorale, e in presenza di un notevole grado di eterogeneità delle forze politiche, alla ricerca di stabili convenzioni sul riconoscimento dei rispettivi ruoli².

Lo scenario apertosi con la XV legislatura, che ha registrato, al Senato, uno scarto esiguo a favore della coalizione maggioritaria, ha però accentuato la tendenza della compagine governativa a isolare, nell'ambito del vasto programma governativo, gli interventi più qualificanti (le parti "irrinunciabili" dell'indirizzo), da tutelare nel percorso parlamentare secondo lo strumentario già praticato nella precedente legislatura (decretazione d'urgenza, maxi emendamenti coniugati alla fiducia, delegazione legislativa), lasciando invece che, per molti altri aspetti, fosse il "gioco" parlamentare, in particolare nelle Commissioni, a identificare possibili soluzioni legislative.

In tale contesto, che ancora registra una fase di transizione, si tratta di accertare quanto il quadro regolamentare, e soprattutto le prassi applicative abbiano contribuito non solo a razionalizzare le procedure parlamentari e il rapporto maggioranza-opposizione, ma a modellare il tessuto regolamentare sulla nuova configurazione tendenzialmente bipolare del sistema dei partiti, senza però che appaia del tutto sciolta la contraddizione fra la vocazione maggioritaria del sistema politico e i problemi di contemperamento in Parlamento di garanzia dei tempi della decisione e di tutela dello statuto dell'opposizione.

2. L'evoluzione dei rapporti fra l'esecutivo e il legislativo.

2.1. E' opinione corrente, pertanto, che i processi istituzionali in atto con l'avvento delle legislature definite del maggioritario abbiano accentuato la tendenza al rafforzamento dell'esecutivo per effetto anche della inclinazione del Governo a identificare e percorrere strade normative in grado di "proteggere" la sua agenda legislativa, e che tale percorso abbia, per alcuni aspetti, appannato il ruolo del Parlamento di codecisore dell'indirizzo, nell'arena parlamentare principale, ma specialmente nelle sedi delle Commissioni parlamentari, che, almeno fino agli anni '80, esercitavano poteri assai incisivi nella negoziazione legislativa richiesta specialmente dalla sede deliberante (legislativa alla Camera dei deputati), talvolta alimentando residue critiche di consociativismo.

² Sulla partecipazione del Governo ai lavori parlamentari e sull'evoluzione dei rapporti con il Parlamento si veda in particolare: Ieraci, G.: "Governo e opposizione nelle arene parlamentari. Uno schema concettuale per lo studio della capacità del governo nelle democrazie parlamentari", In: Quaderni di scienza politica, 2000, n. 2, p. 165-208; Ciarlo, P.: "Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri", In: Il Governo: atti del XVI Convegno annuale Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 2002, p. 193-212; Ieraci, G.: "Il Governo in Parlamento. Capacità decisionale dell'esecutivo e regole parlamentari", In: "Il Governo e i suoi apparati: l'evoluzione del caso italiano in prospettiva comparata", Barbieri, C. e Verzichelli, L., ed., Genova, 2003, p. 75-102.

Già la legge n. 400 del 1988 aveva innescato e legittimato l'espansione dei poteri governativi, favorendo l'avvio di un cambiamento dei rapporti fra l'esecutivo e il legislativo. A partire dagli anni '90 la crescita del ruolo del Governo è proseguita, oltre che attraverso un rafforzamento del suo controllo sulla maggioranza, con la frequente posizione della questione di fiducia nella duplice funzione di manovra anti-ostruzionistica e di ricompattamento della maggioranza, anche a seguito di una maggiore "indipendenza" dal Parlamento (per l'incremento del ricorso alla legislazione delegata e, in diversa misura, alla delegificazione), con evidenti ricadute sulla forma di governo per gli stretti nessi fra quest'ultima e il sistema delle fonti.

Il tema oggetto di analisi suggerisce, pertanto, di svolgere alcuni approfondimenti sul peso, nel rapporto con l'istituzione Governo, delle Commissioni parlamentari, alla luce dei mutamenti intervenuti inerenti al loro ruolo nel processo legislativo e del contemporaneo potenziamento delle loro altre funzioni.

2.2. Il sistema delle Commissioni parlamentari appartiene alla tradizione dei Parlamenti ed è stato, dopo l'esperienza del regime, che aveva introdotto la sede legislativa, riconosciuto dalla Costituzione - che ne prevede, nel procedimento legislativo, la sede referente e deliberante/legislativa, oltre a disciplinare le Commissioni di inchiesta e quella per le questioni regionali - ed è stato poi fortemente potenziato con i Regolamenti parlamentari del 1971, tanto che si è parlato di Parlamento di Commissioni.

Se la capacità del Governo di proteggere le sue politiche risulta però più complessa in arene parlamentari policentriche, caratterizzate da forte decentramento del processo deliberativo, ai fini della presente analisi si tratta, quindi, di vedere quale statuto i Regolamenti parlamentari assicurino, anche nella fase di Commissione, all'azione legislativa del Governo, e se e con quali modalità sia previsto un percorso preferenziale all'iniziativa legislativa governativa, collegata all'attuazione del programma sulla base del mandato popolare.

E' peraltro da sottolineare come l'assetto delle Commissioni (nel numero e nelle competenze), costruito dai Regolamenti come sistema di interfaccia parlamentari permanenti delle strutture ministeriali, non abbia subito sostanziali adeguamenti per riflettere le linee della riforma dei ministeri attuata nel 1999, che già aveva realizzato una riduzione e un riordino delle competenze ministeriali, assetto corretto prima nel 2001 (legge n. 297) e poi, nel 2006 (legge n. 233), che, per effetto del cosiddetto "spacchettamento"³, ha nuovamente aumentato il numero dei Ministeri e modificato i riparti delle competenze, mentre il sistema delle Commissioni ha conservato una struttura risalente al decennio precedente, pur se con la significativa innovazione della Commissione per gli affari europei⁴. Pur se sono state avanzate interessanti proposte di riaccorpamento dei collegi minori che tengono conto anche delle più ampie aggregazioni ministeriali in chiave europea, sembra difficile, a legislatura avviata, che si possa procedere ad accorpamenti o a ridisegni di competenze, con ricadute sui difficili equilibri della coalizione maggioritaria.

In particolare, dopo l'avvento delle legislature di transizione al maggioritario, pur essendo intervenute numerose modifiche ai Regolamenti, volte a potenziare alcune fasi del procedimento legislativo, per esempio sotto il profilo dell'istruttoria legislativa, non è stato possibile procedere ad un riordino organico che adeguasse il sistema delle regole al quadro politico, peraltro in continuo assestamento anche per effetto degli interventi sulla normativa elettorale.

³ Con il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito nella citata legge n. 233 sono state riordinate le attribuzioni della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri.

⁴ Cfr.: Midiri, M.: "Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente", In: Seminario su: "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, 17 marzo 2006, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2007, n. 4.

3. Programmazione dei lavori parlamentari in Commissione e raccordi con la programmazione d'Assemblea: il ruolo del Governo.

3.1. Se si procede ad una ricognizione delle disposizioni regolamentari che, nella cornice costituzionale, riguardano il ruolo e la partecipazione del Governo ai lavori parlamentari, si rinvia un quadro di poteri e facoltà che, pur se di particolare rilievo nel procedimento legislativo in quanto discendenti dalla posizione costituzionale del Governo all'interno del Parlamento, non rendono il Governo il *dominus* della legislazione (come nel modello *Westminster*), bensì fotografano una realtà politico-istituzionale, che ha visto l'affermazione dell'indirizzo governativo per alcuni filoni del programma, anche nell'attuale legislatura, grazie al ricorso ai citati strumenti di concentrazione deliberativa (decretazione d'urgenza, fiducia e maxiemendamenti), mentre al di fuori di tali casi il disegno dei poteri governativi, in particolare nel procedimento legislativo in fase di Commissione, appare più sfumato.

Sotto il profilo della programmazione dei lavori in generale, il Governo, a partire dalle innovazioni regolamentari degli anni '90, è maggiormente in grado di trasferire la propria agenda legislativa in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, cui partecipa a pieno titolo il Ministro per i Rapporti con il Parlamento (o il Sottosegretario delegato), tanto più in quanto, dopo l'affermarsi di un sistema tendenzialmente maggioritario, il Governo è portatore in Parlamento e nelle Commissioni del programma negoziato con gli elettori⁵.

Pur se al Senato è rimessa alla Presidenza di Assemblea la predisposizione di un programma dei lavori redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo (come espressamente prevede l'art. 53, c. 3 R.S.), di fatto la programmazione è incentrata su una proposta di calendario (art. 55, c. 3 R.S.) sulla quale vota l'Assemblea, in mancanza di unanimità nella Conferenza dei capigruppo.

3.2. Il Governo, pur non avendo poteri di influenza diretta sulla programmazione dei lavori, segnala gli argomenti da inserire attraverso le indicazioni sui disegni di legge ritenuti di rilievo. Nell'ambito delle previsioni costituzionali volte ad agevolare l'*iter* legislativo (art. 72, c. 2 e 3 Cost.), il Governo può chiedere l'urgenza per i disegni di legge, di cui è proponente (art. 77 R.S.), mentre alla Camera può esercitare tale facoltà per tutti i progetti di legge; il Regolamento del Senato fa comunque discendere dalla dichiarazione di urgenza deliberata dall'Assemblea solo il limitato effetto di dimezzare i termini ordinari del procedimento, mentre oramai risulta confermata la netta flessione nel ricorso alla sede deliberante, che aveva avuto un peso determinante sulla crescita del ruolo delle Commissioni, mentre minor incidenza ha sempre avuto la sede redigente.

Sui tempi della decisione parlamentare assume naturalmente rilievo, al Senato, la fissazione attraverso il contingentamento (*ex art. 55, c. 5 R.S.*) della data entro cui gli argomenti iscritti devono essere posti in votazione, prescrizione che acquista valore cogente nel caso di esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge in Assemblea in conseguenza della previsione (la cosiddetta "ghigliottina") *ex art. 78, c. 5 del Regolamento del Senato*, che non trova un *pendant* nel Regolamento della Camera dei deputati, di un termine di trenta giorni per completare l'esame del disegno di legge di conversione se in prima lettura (istituto poi applicato, nella prassi, alla scadenza costituzionale dei sessanta giorni). La capacità del Governo di poter influire sulla organizzazione dei lavori parlamentari resta comunque affidata, oltre che ad uno stretto coordinamento con i Capigruppo della coalizione maggioritaria, che possono così dare sostegno alle istanze governative nelle sedi della programmazione, alla opera di alta mediazione delle Presidenze di Assemblea (con un più esplicito riconoscimento di tale ruolo nel Regolamento della Camera).

⁵ Per un approfondimento sulla programmazione dei lavori in Senato e sul perfezionamento dei raccordi con il programma di Governo cfr. in particolare Castiglia, G.: "Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato", in Rossi, E. ed.: "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari". Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati., *cit.*, p. 169-172.

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento costituisce il soggetto istituzionale che, nel tempo, ha acquisito un peso crescente come interlocutore privilegiato del Parlamento per la implementazione dell'agenda governativa e per il coordinamento della presenza del Governo anche nelle sedi decentrate delle Commissioni, assistito da una organizzazione di tipo dipartimentale, che interfaccia anche le sedi ristrette⁶.

Se il Regolamento del Senato prevede la partecipazione del Rappresentante del Governo alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari sia per la predisposizione del programma dei lavori, sia del calendario dei lavori, non ha finora trovato, se non sporadica attuazione, l'istituto della convocazione, da parte del Presidente del Senato, (ex art. 53, comma 6) dei Presidenti di Commissione, con l'intervento del rappresentante del Governo, per stabilire modalità e tempi dei lavori delle Commissioni in coordinamento con l'attività dell'Assemblea e altrettanto desueta è la convocazione formale straordinaria delle Commissioni su domanda del Governo, prevista dall'articolo 29, c. 6, R.S..

Diversamente da quanto previsto per la Conferenza dei capigruppo, nel Regolamento del Senato non viene espressamente prevista la partecipazione di un rappresentante del Governo negli Uffici di Presidenza delle Commissioni (integrati dai rappresentanti dei gruppi parlamentari), che periodicamente, spesso con cadenza settimanale, si riuniscono per stilare la programmazione in Commissione, che espressamente deve tenere conto delle esigenze di coordinamento con i lavori dell'Assemblea. Solo il Regolamento della Camera prevede espressamente (art. 25, c. 1 e 5) che il Governo è informato della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante.

La capacità del Governo di influire sulle agende dei collegi minori, sotto il profilo dei tempi della decisione parlamentare, risulta in ogni caso affidata in larga parte al ricorso alla decretazione d'urgenza e alle segnalazioni sull'urgenza di calendarizzare o concludere l'esame di alcuni provvedimenti comunicate, appunto dal rappresentante del Governo in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi del Senato⁷. Uno degli strumenti del Governo per accelerare o influire sull'*iter* di un provvedimento è dato anche dalla scelta di presentarlo in un ramo, piuttosto che nell'altro, per tenere conto della complessiva situazione politica di quel *Plenum*, tanto più nell'attuale legislatura, in cui si registra una situazione di margine minimo di maggioranza fra i due schieramenti rappresentati in Senato.

La "permeabilità" alle esigenze dell'agenda governativa dipende, quindi, oltre che dalla cooperazione fra Presidenze di Commissione e Ministeri di settore, dalla calendarizzazione dei disegni di legge in Assemblea, che esercita una *vis attractiva*, in grado di "pilotare" il percorso e i tempi di esame anche nei collegi minori. In taluni casi, anzi, può accadere che le decisioni della Conferenza dei Capigruppo siano espressamente comunicate dalla Presidenza di Assemblea alla Presidenza di Commissione con l'invito ad organizzare conseguentemente i lavori. Va però ricordato che in sede di Commissione non si fa ricorso al contingentamento dei tempi sicché, qualora la Commissione non riesca a concludere l'*iter* in tempo per la discussione calendarizzata in Assemblea con il voto del mandato al relatore, il provvedimento è esaminato dall'Aula "senza il relatore".

⁶ Sui rapporti fra Governo, maggioranza e opposizioni in materia di programmazione, cfr. Ceccanti, S. in: *"L'evoluzione delle procedure parlamentari nel sistema maggioritario"*, cit., pp. 49-56; sul ruolo del Ministro per i rapporti con il Parlamento si veda in particolare: Ciaurro, L. e Frosoni, T. E.: *"Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento"*, In: *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2000, p. 975-1014.

⁷ Non va comunque dimenticata la rilevante influenza sulla programmazione delle Commissioni che discende sia dalla tempistica della sessione di bilancio, che, oltre al binomio legge finanziaria - legge di bilancio, prevede lo strumento dei provvedimenti collegati alla manovra (su cui cfr in particolare succ. par. 6.1.), sia dalla presentazione di provvedimenti con procedure razionalizzate (per esempio la legge comunitaria, per la quale pure il Regolamento del Senato definisce i tempi di esame in Commissione).

4. La partecipazione di un rappresentante del Governo ai lavori delle Commissioni e l'esercizio del potere di iniziativa legislativa.

4.1. Il riferimento costituzionale alla presenza del Governo alle sedute parlamentari, di cui al quarto comma dell'articolo 64, è contenuto nell'articolo della Costituzione dedicato ai principi e alle garanzie del regime parlamentare, all'interno dell'elenco di interessi politici cui i costituenti vollero assicurare garanzie costituzionali, rappresentando il principio del contraddittorio con il Governo uno dei limiti dell'autonomia parlamentare, nell'ambito del disegno pluralistico delle istituzioni accolto in Costituzione, anche se già lo Statuto Albertino fissava il principio che i Ministri avessero sempre ingresso e dovessero essere sentiti, sempre che lo avessero richiesto. Pur se di tenore facoltativo, l'assenza dei Ministri, anche in periodo statutario, fu causa frequente di sospensione dei lavori parlamentari. E' noto anche che la norma costituzionale citata fu comunque in origine nei lavori preparatori considerata superflua, nel presupposto che il principio della partecipazione dell'esecutivo ai lavori parlamentari emergesse dalla natura stessa di governo parlamentare e potesse considerarsi acquisito alla prassi costituzionale. La disposizione va comunque letta in relazione all'articolo 94 della Costituzione inerente allo svolgimento del rapporto fiduciario, instaurato fra Governo e Camere, volto ad individuare le Aule come sedi di attuazione dell'indispensabile coordinamento fra potere esecutivo e legislativo⁸.

Come espressamente previsto dalla disposizione inserita in Costituzione, è riconosciuto il diritto dei membri del Governo (e se richiesti) l'obbligo di assistere alle sedute, disposizione che il Regolamento del Senato, all'articolo 59, precisa essere riferita alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni; il Regolamento stesso prevede che, sia in Aula che in Commissione, vi siano posti riservati ai rappresentanti del Governo.

La partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni può quindi essere analizzata con riferimento in primo luogo alle sedi nelle quali la presenza è effettivamente obbligatoria, pena il mancato avvio della procedura, come previsto sia per la sede deliberante, in cui l'assenza del rappresentante del Governo non consente nemmeno l'avvio del procedimento, come pure per la sede redigente. Per quel che riguarda invece la procedura di esame in Senato dell'affare assegnato, su cui le Commissioni non siano tenute a riferire all'Assemblea (procedura che può concludersi con l'approvazione di una risoluzione di Commissione), è sufficiente avere assolto all'obbligo di aver invitato il rappresentante del Governo. Nei procedimenti in sede consultiva su atti del Governo non è necessaria la effettiva presenza in seduta di un rappresentante dell'esecutivo, e anche in questo caso sussiste solo l'onere di informare in maniera debita il Governo, potendosi comunque procedere anche in caso di assenza del medesimo. Per prassi consolidata, la presenza del rappresentante del Governo non è obbligatoria nelle sedute in sede referente e consultiva, nonché, ovviamente, nel corso delle procedure informative. (Sui casi di comunicazioni e audizioni di rappresentanti del Governo, cfr. *infra par.* 7.1).

Il carattere di interlocutore indispensabile del Parlamento, in coerenza con i principi generali dell'ordinamento costituzionale, è sottolineato nelle apposite circolari presidenziali, periodicamente emanate dalle Presidenze di Assemblea, relative agli effetti procedurali dell'apertura della crisi di governo: come conseguenza viene sospesa l'ordinaria attività parlamentare, salve le deroghe per l'esame di disegni di legge con scadenze costituzionali e salve le indagini conoscitive già autorizzate, per le quali però l'eventuale intervento di un esponente governativo (ipotesi di fatto sconsigliata e non praticata) sarebbe teoricamente ammissibile solo laddove fosse prevedibile il rispetto dei limiti relativi alla trattazione degli affari correnti, e cioè avendo cura di evitare richieste incompatibili con la posizione del Governo dimissionario; è però autorizzata la convocazione, per

⁸ Si veda in generale: Manzella, A.: "Art. 64", In: *Commentario della Costituzione* a cura di Branca, G. ed., *Le Camere*, tomo II, art. 64-69, Bologna, 1986, p. 1-61; Gianniti, L. e Di Andrea, C.: "Art. 64" In: *Commentario alla Costituzione*, Bifulco, R., Celotto, A. e Olivetti, M. ed., vol. II, art. 55-100, Torino, 2006, p.1243 e segg..

esprimere il parere su atti del Governo, delle Commissioni, che sono autorizzate a pronunciarsi al riguardo.

Il procedimento di decisione parlamentare necessariamente richiede l'esercizio di un contraddittorio con il Governo, responsabile e promotore dell'indirizzo politico, che infatti deve essere sentito ogni volta che lo richiede: si considera che le dichiarazioni del Governo, per la garanzia del contraddittorio, implicano una riapertura della discussione (quando non configurino normali interventi nel procedimento). Quando si parla di rappresentante del governo si intende fare riferimento ai ministri, ai viceministri ed ai sottosegretari, che detengono la facoltà di intervenire costituzionalmente riconosciuta al Governo, salvo i casi in cui è espressamente prevista la partecipazione dei Ministri, come nella sessione parlamentare di bilancio, nelle Commissioni permanenti in sede consultiva e in altri casi molto circoscritti, pur se la prassi recente ha conosciuto qualche caso, limitato e giustificato, di deroga a tale prescrizione⁹.

4.2. Se poi passiamo ad esaminare le modalità della partecipazione del Governo ai procedimenti legislativi, viene in primo luogo in rilievo il potere governativo di iniziativa legislativa, costituzionalmente garantito; si ricordi ad esempio il potere di iniziativa costituzionalmente riservato al Governo per la presentazione della legge di bilancio e ora anche della legge finanziaria, ad essa connessa dalla legislazione contabile, che costituiscono i casi principali di iniziativa legislativa esclusiva del Governo¹⁰.

Il Regolamento del Senato (art. 51, c. 2) prevede che, "quando il Governo informa l'Assemblea di voler presentare un proprio disegno di legge su una materia che sia già oggetto di un disegno di legge di iniziativa parlamentare assegnato a una Commissione, questa può differire o sospendere la discussione fino alla presentazione del progetto governativo, ma comunque per non più di un mese". Ma, a prescindere dal carattere facoltativo della disposizione, ispirata all'esigenza di consentire che il dibattito si avvii tenendo conto del testo di iniziativa governativa, candidato ad essere accolto quale "testo base" della discussione in Commissione, non sono mancati casi recenti (e meno recenti) in cui la non sufficiente consonanza fra iniziativa del Governo e maggioranza parlamentare non ha consentito l'adozione del testo governativo quale testo base (come nella discussione sulle unioni civili al Senato, sfociata nella costituzione di un comitato ristretto); in ogni caso non sussiste alcun obbligo in tal senso per la Commissione.

Nonostante, allo stato, risulti ulteriormente confermato il declino della sede deliberante, cui si è fatto ricorso in Senato nell'attuale legislatura in un numero davvero esiguo di casi, va richiamata la previsione regolamentare che comunque prevede l'assenso del Governo alle richieste di cambiamento di sede, fermo restando che, mentre una prima manifestazione di assenso del Rappresentante del Governo può essere acquisita in Commissione, tuttavia la dichiarazione del Governo che aderisce alla richiesta di trasferimento alla sede deliberante è solo quella comunicata dal Presidente del Consiglio o dal Ministro espressamente delegato; si ricorda inoltre che il Governo può anche richiedere la rimessione all'Assemblea di disegni di legge originariamente assegnati in sede deliberante e redigente.

Spetta all'ordinamento interno all'istituzione Governo assicurare il coordinamento della posizione dell'esecutivo nell'esame dei disegni di legge e delle relative proposte emendative, per

⁹ Va al riguardo ricordato che, nel disegno di legge costituzionale approvato nella XIV legislatura e respinto dal corpo elettorale nel giugno 2006, relativamente al quarto comma dell'articolo 64, il nuovo testo accolto prescriveva che fossero i regolamenti parlamentari a stabilire i casi in cui il Governo fosse rappresentato dal Primo Ministro o dai Ministri competenti.

¹⁰ Sul coordinamento delle iniziative legislative e di tutti gli atti normativi del Governo e sulla attività istruttoria del Consiglio dei Ministri cfr. in particolare: Zucchelli, C.: "Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio", In: Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari. Quaderno, n. 14, Seminario 2003, Torino, 2003.

garantire la coerenza dell'iniziativa legislativa con la politica generale del Governo, nel quadro di una procedura volta a razionalizzare, con forme di concertazione procedimentale, la produzione normativa dell'esecutivo, evitando l'insorgere di possibili conflitti in relazione all'emendabilità dei testi legislativi, in particolare attraverso le attribuzioni che la legge n. 400 affida al Ministro per i rapporti con il Parlamento. A livello parlamentare, comunque, emerge il profilo, proceduralmente rilevante relativamente agli emendamenti governativi, della ricognizione in sede parlamentare circa la effettiva presentazione della relazione tecnica, prevista sin dall'origine per i disegni di legge di iniziativa governativa (cfr. successivo *par.* 5.2). Al riguardo va anche richiamato l'incisivo potere affidato alle Commissioni bilancio di valutare l'assolvimento dell'obbligo di copertura anche per i testi governativi e comunque salvo lo *screening* di ammissibilità delle proposte emendative da parte delle Presidenze di Commissione, particolarmente penetrante nel caso di emendamenti a disegni di legge di conversione di decreti-legge (dovendo le proposte emendative vertere sul medesimo ambito normativo del decreto).

Una questione di particolare rilievo che investe le prerogative del Governo (e del relatore) riguarda i termini per la proponibilità degli emendamenti, che relatore e Governo possono presentare senza che si applichino le condizioni e i termini generali stabiliti per i singoli parlamentari, secondo la disciplina dettata per l'esame in Assemblea dall'articolo 100, c. 6 R.S., disposizione che trova applicazione analogicamente anche per l'esame in Commissione. E' prassi ormai consolidata che le Commissioni, nell'esercizio dei poteri di autoorganizzazione, stabiliscano nella sede plenaria (talvolta anche in Ufficio di Presidenza) termini specifici per la presentazione degli emendamenti, ai fini di economia dei tempi di esame, e per consentire una migliore organizzazione dei lavori anche alle Commissioni-filtro (Affari costituzionali e Bilancio, ma ora anche Giustizia e Politiche comunitarie), che possono così esprimersi sul complesso delle proposte emendative. Di fronte a tale termine convenzionale "cedono" quindi le prerogative del Governo e del relatore di presentare emendamenti in modo libero, al di fuori dei termini e delle condizioni previste dal citato comma 6 per l'esame in Assemblea, ove pure la predetta modalità convenzionale di organizzazione dei lavori è prevalsa; sono fatti salvi comunque gli opportuni contemperamenti, nel senso che, anche in Commissione, è sempre possibile convenire su una riapertura del termine o anche consentire nuovi emendamenti governativi o del relatore, cui ammettere la presentazione di subemendamenti.

Fermo restando il diritto del Governo di poter sempre intervenire, nell'ambito del procedimento il Rappresentante del Governo prende la parola al termine della discussione generale, in sede di replica, in genere dopo il relatore e poi per l'espressione del parere su ordini del giorno ed emendamenti.

4.4. Nel rapporto fra Presidenze di Commissione e Governo di settore uno dei profili più delicati è costituito dal potere presidenziale già citato di valutare l'ammissibilità degli emendamenti, effettuata al Senato alla stregua dell'articolo 97, comma 1 (sulla improponibilità di ordini del giorno ed emendamenti estranei all'oggetto della discussione). A tale vaglio, particolarmente penetrante specialmente nel caso di emendamenti a decreti-legge, sono sottoposti indistintamente tutti gli emendamenti, inclusi quelli di iniziativa governativa, pur se occorre ricordare che non sono mancati in passato casi, oggetto anche di rilievo in messaggi presidenziali alle Camere, di valutazioni non sufficientemente selettive sull'ammissibilità di proposte emendative rispetto all'ambito normativo di un decreto-legge. Il vaglio di ammissibilità è comunque di più difficile attuazione quando è il Governo stesso a presentare un decreto-legge a contenuto eterogeneo. Al riguardo si può ricordare che la valutazione di ammissibilità relativamente ai decreti-legge, effettuata presso l'altro ramo del Parlamento, è assistita da una formulazione testuale più incisiva (art. 96-*bis*, c. 7, R.C.D.) sulla inammissibilità di emendamenti non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

Va poi sottolineato che la decisione definitiva sulla ammissibilità delle proposte emendative è comunque rimessa al vaglio del Presidente di Assemblea, al cui apprezzamento il Presidente di Commissione è sempre tenuto prudentemente a rimettersi nei casi dubbi, tanto più in quanto nel Regolamento del Senato, nell'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, tutti gli emendamenti accolti in Commissione non entrano a far parte del testo presentato all'Assemblea e sono nuovamente sottoposti all'esame dell'Assemblea come emendamenti sottoscritti dalla Commissione (articolo 78, c. 6 R.S.), mentre alla Camera dei deputati gli emendamenti accolti in fase referente in Commissione confluiscono direttamente nel testo licenziato dalla Commissione per l'Assemblea. Anche se la previsione regolamentare è stata tradizionalmente interpretata dalla dottrina come una espressione di *favor* nei confronti del testo governativo proposto dal Governo con il decreto-legge e il relativo disegno di legge di conversione, si può osservare che tale interpretazione, avvalorata anche dai lavori preparatori, potrebbe non tenere adeguatamente conto dell'esigenza di proteggere il testo che emerge dalla complessa negoziazione legislativa della fase referente.

4.5. In un approfondimento sul ruolo del Governo in Commissione merita un accenno anche l'istituto della sede consultiva, prevista anche per dirimere *ex ante* inevitabili conflitti di competenze fra Commissioni, ma specialmente con la previsione dei pareri vincolanti per consentire l'inserzione, nella sede di merito, delle istanze sovraordinate (copertura finanziaria, legittimità costituzionale e coerenza delle discipline del pubblico impiego e compatibilità con il diritto dell'Unione europea). Pur non essendo al Senato previsto l'istituto del parere "rinforzato", nell'assegnazione presidenziale alle Commissioni, in alcuni casi, sono state previste istruzioni alla Commissione di merito di tenere in particolare conto il parere pervenuto, spesso veicolo di osservazioni e rilievi anche dei Ministeri non competenti in via primaria, cui la sede consultiva può consentire di recuperare, almeno sotto forma di osservazioni incluse nel parere parlamentare, valutazioni e proposte del Ministero di settore, che non erano prevalse nelle iniziali negoziazioni endogovernative. Al riguardo va comunque sottolineata una interessante innovazione, introdotta in Senato, a partire dal luglio 2004, mediante l'assegnazione alla stessa 5^a Commissione di provvedimenti in sede consultiva (si trattava in quel caso di un decreto-legge), già assegnati alla competenza congiunta della 5^a Commissione e di altra Commissione permanente. In tali casi, in precedenza, l'esame sui profili di copertura da parte della Commissione bilancio risultava assorbito nell'esame di merito, mentre ora l'istanza sovraordinata del rispetto del parametro dell'articolo 81, quarto comma, sull'obbligo costituzionale di copertura finanziaria degli oneri recati da nuovi provvedimenti legislativi, può emergere in modo visibile nella sede consultiva in Commissione bilancio¹¹.

5. La partecipazione del Governo alle procedure istruttorie delle Commissioni parlamentari.

5.1. E' stato sottolineato come a controbilanciare la progressiva deriva del pendolo verso l'esecutivo, siano intervenute, sempre a partire dagli anni '90, novelle regolamentari e prassi volte a rafforzare il ruolo delle sedi parlamentari, sia attraverso il potenziamento dell'istruttoria legislativa in Commissione, sia attraverso forme di razionalizzazione parlamentare¹².

Sotto il primo profilo, rilevano le innovazioni regolamentari in materia di previsione di relazioni tecniche sui profili finanziari dei provvedimenti governativi, con facoltà per le Commissioni di merito di richiederle anche per disegni di legge ed emendamenti parlamentari, integrate poi dalla previsione di regole in materia di formulazione tecnica dei testi legislativi: tali

¹¹ Nel caso di specie si trattava dell'A.S. 1411, di conversione del decreto-legge 30 marzo 2007, n. 23, convertito dalla legge 17 maggio 2007, n. 64, in materia di ripiano selettivo dei disavanzi nel settore sanitario.

¹² Cfr.: Dickmann, R.: "L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo", In: ISLE, Rassegna 2000, n. 1, p. 207-249.; Ciolli, I.: "Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa", In: Politica del diritto, 2002, n. 1, p. 53-77.

aspetti vanno richiamati con particolare riferimento al contributo del Governo di integrazione documentale delle istruttorie legislative.

Senza entrare nel dettaglio di entrambi gli istituti, occorre ricordare che cronologicamente la relazione tecnica sui disegni di legge, come strumento per vagliare il profilo finanziario e quindi il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, è stata prevista, con una modifica alla legge n. 468 del 1978 (art. 11-ter, c. 2 e 4), poi recepita con conseguenti modifiche ai regolamenti parlamentari (art. 76-bis R.S. e art. 79, c. 5 R. C.D.), introducendo così il ciclo della quantificazione e della copertura degli oneri finanziari, che vede l'integrazione fra l'attività documentale del Governo, la verifica parlamentare, ancorata al parametro dell'articolo 81, quarto comma, con il supporto dei Servizi parlamentari del bilancio, l'intervento successivo della Corte dei Conti e quello, eventuale, del Presidente della Repubblica in sede di rinvio per rilievi sulla copertura finanziaria.

L'istruttoria legislativa è stata invece prevista con le circolari dei Presidenti d'Assemblea del gennaio 1997 che, nel richiamare gli elementi che concorrono alla medesima, includevano fra le fonti di informazione i dati forniti dal Governo e dalla Pubblica Amministrazione. Ha molto contribuito allo sviluppo dell'istruttoria legislativa anche il ricorso, sempre più esteso, oltre che alle procedure conoscitive formali, anche alle audizioni informali, anche a fini istruttori e, da ultimo, la previsione (a partire dalla legge n. 50 del 1999 sulla qualità degli atti legislativi) dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa (introdotta dall'articolo 5 della citata legge n. 50) cui hanno fatto seguito le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri del marzo 2000 e del settembre 2001¹³.

5.2. Decisamente di maggiore impatto all'interno del procedimento legislativo e anche di più consolidato utilizzo è la relazione tecnica sui profili finanziari dei provvedimenti che, attraverso una progressiva estensione del suo utilizzo, si configura adesso come un apparato documentale inderogabile (come condizione di procedibilità) ai fini dell'assegnazione alle Commissioni permanenti per i disegni di legge di iniziativa governativa (nonché di iniziativa regionale e del CNEL), come pure per gli schemi di decreto legislativo (sottoposti al parere parlamentare), che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate, espressa come quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e dalla indicazione delle relative coperture; anche gli emendamenti di iniziativa governativa non corredate dalla citata relazione tecnica sono improponibili. Di particolare rilievo è la previsione del comma 3 dell'art. 76-bis R.S. che facoltizza le Commissioni competenti per materia, e in ogni caso la 5^a Commissione permanente, a richiedere al Governo la citata relazione tecnica anche per disegni di legge di iniziativa popolare o parlamentare o per emendamenti di iniziativa parlamentare; di fatto per gli emendamenti parlamentari è risultata prevalente, diversamente forse dall'impostazione originaria, la richiesta su

¹³ Dal punto di vista del rendimento di tali istituti, la XIV legislatura ha costituito uno spazio di sperimentazione in particolare dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), sulla quale un *dossier* di documentazione redatto dall'Ufficio per l'analisi di impatto della legislazione del Senato ha tratto alcune prime, generali valutazioni sulla scorta di un censimento dei disegni di legge presentati in Senato in prima lettura (nonché degli schemi di atti governativi sottoposti al vaglio parlamentare), dal quale emerge un ricorso non sistematico e anche frammentario nell'impiego dell'AIR da parte governativa, nella fase della sperimentazione. Nella XIV legislatura, sulla base di un censimento dei disegni di legge presentati in Senato, quelli corredate di AIR sono stati circa un terzo (e di questi quasi due terzi erano ddl. di ratifica). Per quel che riguarda gli schemi di atti presentati dal Governo, su 653 solo 95 erano corredate di elementi vagamente riconducibili a una nozione di AIR (di cui 52 schemi di decreto legislativo e 43 di regolamento). Cfr.: Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, *"Il Governo normatore in Parlamento – Riepilogo della XIV legislatura in Senato"*, 2006. ; Senato della Repubblica. *"Attività della XIV legislatura. Consuntivo 2001-2006"*. Si veda anche per alcuni primi dati sulla XV legislatura: Camera dei deputati, Servizio Studi. Osservatorio sulla legislazione. Appunti del Comitato per la legislazione. XV legislatura: *"La produzione normativa nella XV legislatura. Aggiornamento al 15 luglio 2007"*, n. 4, 2007.

iniziativa della 5^a Commissione nel suo ruolo di “guardiano” del bilancio. Poiché la normativa contabile prevede che la relazione tecnica, redatta dal Ministero competente, debba essere vistata dalla Ragioneria generale dello Stato, ciò ha talvolta prodotto l'effetto di rallentare l'espletamento della richiesta parlamentare o addirittura di bloccare l'iter legislativo o per il mancato o ritardato assolvimento dell'obbligo documentale dal parte del dicastero competente o per la mancata approvazione (“bollinatura”) da parte del dicastero dell'Economia, stante il carattere comunque ordinatorio del termine regolamentare previsto di 30 giorni (art. 76-bis, c. 3 R.S.), e tenuto conto che le Commissioni di merito devono comunque attendere il parere della 5^a Commissione permanente. La particolare incidenza di tale strumento nel procedimento risulta rafforzata dalla contestuale attività di verifica delle relazioni tecniche da parte dei due omologhi Servizi parlamentari del Bilancio, spesso chiamati a convalidare/monitorare le stime governative come avviene, con modalità assai complesse e articolate nella sessione parlamentare di bilancio.

Sotto alcuni aspetti può annoverarsi fra le forme di partecipazione al procedimento da parte dell'esecutivo anche l'invio di relazioni al Parlamento, previste come rendiconto sull'attuazione di una legge e come strumentario per la valutazione dell'efficacia dell'intervento legislativo nel quadro di quella rinnovata attenzione alla qualità della legge, senza però che tali atti siano riusciti a innescare autonomi dibattiti di stimolo alla revisione legislativa, permanendo nell'ambito di una produzione di informazione.

6. Osservazioni in tema di sessione di bilancio, decretazione d'urgenza e maxiemendamenti: alcuni riflessi sull'attività delle Commissioni.

6.1. Nelle ultime legislature e in particolare in quella in corso, che pure differisce dalla precedente per il diverso quadro politico dei rapporti Governo-maggioranza-opposizione, si sono consolidate innovazioni legislative e prassi che, in quanto investono il nucleo centrale della relazione fra esecutivo e legislativo, sono meritevoli di approfondimento per l'analisi sul ruolo e sulle modalità di partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni¹⁴.

In linea generale, procedure di organizzazione del policentrismo parlamentare hanno riguardato essenzialmente l'architettura, divenuta sempre più articolata, della decisione di bilancio, in un rapporto equilibrato, ma esposto, in ogni sessione di bilancio, a forti tensioni, fra le esigenze di concentrazione della decisione a fini di controllo della manovra di bilancio, in particolare per il monitoraggio dei flussi finanziari, e quelle di rispetto dell'apporto di approfondimento delle Commissioni di merito, come sede specialistica di accumulazione di conoscenze e competenze, indispensabili per l'elaborazione delle politiche di settore.

Tutta la vicenda legislativa che ha contrassegnato la sessione parlamentare di bilancio, se ha sempre tutelato l'istituto della sessione come luogo protetto per l'iniziativa governativa, non è riuscita a risolvere in modo compiuto e stabile il problema dei contenuti della sessione e delle sedi di deliberazione dell'innovazione legislativa nella concreta interazione fra un Parlamento policentrico e un Governo chiamato ad effettuare sintesi di scelte legislative in funzione di obiettivi generali di politica economica¹⁵.

¹⁴ Sull'evoluzione della funzione legislativa nei rapporti tra Parlamento e Governo si veda in particolare: Tucciarelli, C.: *“Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII legislatura”*, In: Rassegna parlamentare, 1996, n. 3, p. 615-637; De Micheli, C.: *“L'attività legislativa dei governi al tramonto della prima Repubblica”*, In: Rivista italiana di scienza politica, 1997, n. 1, p. 151-187; De Micheli, C.: *“Parlamento e Governo nel processo legislativo della transizione italiana: conflitto o consociazione?”*, In: Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 1999, n. 10, p. 137-160; Gianniti, L. e Lupo, N.: *“Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta”*, In: *“Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano”*. Ceccanti, S. e Vassallo, S., ed., Bologna, 2003, p. 225-246.

¹⁵ Per un'ampia ricostruzione dei problemi aperti in tema di sessione di bilancio, con riferimento anche alle prospettive di riforma, cfr. De Ioanna, P.: *“Parlamento e procedure di bilancio”* in: Quaderno di Astrid. Manzella, A. e Bassanini, F. ed. *“Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte”*, Bologna, 2007.

Dopo il primo decennio applicativo della legge n. 468 del 1978, caratterizzato da una crescente espansione dei contenuti normativi della legge finanziaria e da un sovraccarico decisionale della sessione di bilancio, la scelta legislativa operata dalla legge n. 362 del 1988, con l'introduzione sia dello strumento del documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), sia dell'istituto dei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio e la definizione del rapporto fra ambito normativo proprio della legge finanziaria e numero e qualificazione giuridica dei provvedimenti collegati, non è riuscita a stabilizzare l'assetto dei contenuti normativi della sessione di bilancio, in particolare sotto il profilo della tutela della competenza delle Commissioni di merito a elaborare le *policies* di settore. In conseguenza dell'esigenza di una tipizzazione e delimitazione del contenuto della legge finanziaria, ricondotta all'ambito di una più stretta politica di bilancio, vengono introdotti più provvedimenti collegati ordinamentali di diritto sostanziale cui si è affiancato, e nel tempo gradualmente sostituito, un unico "collegato finanziario di sessione", a carattere *omnibus* e con effetti finanziari scontati nei saldi, strumento che aveva riproposto le stesse anomalie della finanziaria originaria.

Tale articolazione degli strumenti della manovra è stata poi corretta (con la legge n. 208 del 1999) a favore di una riespansione del perimetro della finanziaria per includervi la normativa di sviluppo e di rilancio dell'economia e con la rinnovata configurazione dei collegati come provvedimenti ordinamentali omogenei per materia, da individuare nella fase di programmazione e presentare entro metà novembre per realizzare riforme strutturali e che non concorrono alla definizione dei saldi di cui alla sessione di bilancio. Ai provvedimenti collegati così configurati, ora protetti, al pari della finanziaria, dal potere presidenziale di stralcio dei contenuti estranei e da assegnare alla competenza delle Commissioni di merito, nella prassi si sono aggiunti anche decreti-legge a contenuto eterogeneo, esaminati anche in corso di sessione e qualificati dal Governo come funzionalmente connessi alla manovra *in itinere*, con conseguenze sul regime di emendabilità¹⁶.

Tale complessa architettura, sotto il profilo di interesse, chiama in gioco il delicato rapporto fra Commissioni finanziarie e Commissioni di merito, queste ultime chiamate, durante la sessione, a una preliminare funzione consultiva sulla manovra di bilancio per la redazione di un rapporto, che investe, in parallelo, oltre alle parti di competenza della legge finanziaria, anche l'esame delle Tabelle degli stati di previsione del disegno di legge di bilancio per i Ministeri di competenza, su cui resta incardinata anche una specifica competenza emendativa delle Commissioni di merito, ma, di fatto, di scarso impatto, per la regola di richiedere, per gli emendamenti ai singoli stati di previsione del bilancio da esaminare nelle Commissioni di merito, coperture alternative, da reperire però all'interno delle risorse dello stesso stato di previsione ministeriale. Dal punto di vista della partecipazione del Governo al procedimento in Commissione, la previsione di collegati ordinamentali, omogenei per materia, corrisponde alla finalità di ricondurre alle Commissioni parlamentari competenti l'esame delle riforme con effetti strutturali, tutelando quindi anche il ruolo dei ministri competenti nell'elaborazione delle politiche di settore, ma al di fuori dei vincoli temporali della sessione, il che ha avuto effetti sul rendimento dell'istituto.

Le riforme parlamentari sulla sessione di bilancio hanno comunque assecondato l'esigenza di potenziare il raccordo Presidente del Consiglio-Consiglio dei Ministri - Ministro dell'Economia, anche alla luce delle convergenti responsabilità governative relative sia alla concertazione e al rispetto dei vincoli di bilancio in Unione europea, sia con le Regioni e le parti sociali, mettendo sul piatto della bilancia regole del gioco e oneri procedurali e documentali.

¹⁶ Per un approfondimento, in particolare, sulla riforma realizzata con la legge n. 208 del 1999, cfr.: Forte, C. "La riforma degli istituti relativi alla manovra di finanza pubblica" in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 1999, 4/1, p.116-125. Sulle problematiche connesse alla prassi in tema di provvedimenti collegati e decreti-legge connessi cfr. in particolare: Senato della Repubblica, XV Legislatura. *La decisione di bilancio per il triennio 2007-2009*. Febbraio 2007, n. 42, p. 51-55.

6.2. Contestualmente a tale opera di razionalizzazione ancora in corso, il ricorso alla decretazione d'urgenza è stato utilizzato in modo crescente dagli esecutivi, come rimedio ai problemi di governabilità e alla difficoltà di assicurare una conclusione in tempi definiti degli *iter* parlamentari, anche in conseguenza dell'elevato tasso di conflittualità per la base parlamentare molto eterogenea delle forze di maggioranza e per la complessità crescente della negoziazione legislativa in Commissione. Tale fenomeno peraltro ha investito gli stessi strumenti d'urgenza, oggetto di plurime reiterazioni, e anche decaduti senza essere convertiti in legge, con una progressiva parificazione del rendimento legislativo della decretazione d'urgenza a quello della legislazione ordinaria e con un abbassamento progressivo del tasso di conversione. E' così accaduto che il Governo, già a partire in particolare dall'XI legislatura, si è ritagliato un spazio normativo autonomo, e il basso grado di controllo reciproco, anche per l'estrazione "tecnica" di alcuni esponenti di governo degli esecutivi di metà anni '90, è sfociato nel ricorso a modalità di legislazione sempre più "indipendenti". La reiterazione è stata poi oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale (sentenza n. 30 del 1996). La sentenza citata ha posto infatti fine alla prassi della reiterazione, che aveva coperto la latitanza dell'esecutivo e il suo scollamento da maggioranze poco coese e spesso rissose, ma ciò ha indotto l'esecutivo a incrementare il ricorso alle deleghe legislative, strada percorsa sin dal '92, già dal Governo Amato, che ha aperto la via all'utilizzo sempre più massiccio di tale strumento.

6.3. La difficoltà per il Governo di influire sui tempi della decisione nel processo legislativo in Commissione e in Assemblea ha indotto l'esecutivo ad accentuare il ricorso alla presentazione di maxiemendamenti, sia nelle procedure ordinarie che nelle procedure razionalizzate della sessione di bilancio, dall'altro, assecondando, col crescente utilizzo delle deleghe, l'indipendenza del potere esecutivo dal legislativo, pur se temperata dalla previsione del parere parlamentare.

Va subito premesso che, se la prassi della presentazione di maxiemendamenti risale, sia pure in modo sporadico, già a metà degli anni '80¹⁷, e alle legislature antecedenti alla transizione al maggioritario, indubbiamente è nelle legislature cosiddette del maggioritario che si è fatto un uso crescente di tale istituto. In particolare, a partire dalla XIII, ma specialmente dalla XIV legislatura, fino alla esperienza dell'attuale legislatura, si registra un ricorso frequente alla apposizione della questione di fiducia su maxiemendamenti (sia su decreti-legge, sia anche su disegni di legge ordinari), con un aumento progressivo della dimensione dell'oggetto legislativo su cui apporre la fiducia (come nel caso del maxiemendamento di oltre 1.400 commi al disegno di legge finanziaria 2007)¹⁸.

Sulla questione della legittimità del ricorso a tale istituto alla luce del testo costituzionale, che in particolare prevede l'approvazione articolo per articolo, si è sviluppato un dibattito, assai vasto e complesso, sia in ambito parlamentare che in dottrina. Al riguardo, va richiamata l'ampia discussione svoltasi nella stessa Giunta per il Regolamento del Senato (nel dicembre 2004 – febbraio 2005), in cui si è da un lato riconosciuta la legittimità della prassi consolidata nel tempo

¹⁷ Sul tema cfr.: Lupo, N.: *“Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario”*, relazione al seminario (Roma 17 marzo 2006) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Centro studi sul Parlamento Luiss e Dottorato in Diritto costituzionale Università di Teramo, s.n.t.

¹⁸ Come è stato ricordato nel dibattito svoltosi in sede di Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, “dal 2003 la legge finanziaria è stata sempre approvata mediante il ricorso al voto di fiducia, sia alla Camera sia al Senato, posta sull'approvazione di maxiemendamenti sostitutivi del testo licenziato dalla Commissione Bilancio. Nel 2003, alla Camera la fiducia è stata posta su tre maxiemendamenti che assorbivano il testo del provvedimento. Nel 2004 e nel 2005 la fiducia è stata posta su un unico maxiemendamento, interamente sostitutivo del testo. Nel 2006, dopo l'esame in Assemblea dei primi 18 articoli secondo le procedure ordinarie, la fiducia è stata posta su un emendamento interamente sostitutivo del testo rimanente.” (Camera dei deputati. Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari. Resoconto Giunta del Regolamento del 28 febbraio 2007. Intervento del Presidente della Camera. 1. Considerazioni in tema di riforma delle procedure di bilancio).

nei lavori parlamentari con la presentazione e approvazione di maxiarticoli o maxiemendamenti come risposta alle esigenze di governabilità espresse dal sistema, e dall'altro si sono prefigurati interventi di modifica al regolamento volti a prevedere ipotesi di corsie preferenziali per le richieste di urgenza avanzate dall'esecutivo¹⁹.

La prassi del ricorso a maxiemendamenti, ampiamente invalsa anche nella legislatura in corso, va considerata sotto il profilo delle ricadute sul potere parlamentare di emendare i testi previa adeguata istruttoria (paradosso del maxiemendamento di inibire l'ordinaria emendabilità dei testi), ma anche degli effetti in ordine al rapporto, consolidato nella geometria parlamentare, fra Assemblea e Commissioni e fra Commissione Bilancio e Commissioni di merito, il cui apporto alla istruttoria del testo elaborato dalla Commissione bilancio è, anche nell'ordinaria procedura della sessione di bilancio, di scarso impatto, per la prevalenza del ruolo emendativo sui documenti di bilancio svolto dalla stessa Commissione bilancio. Il ruolo e le competenze delle Commissioni di merito, ai cui lavori partecipano i rappresentanti dei Ministeri di settore, risultano infatti più tutelati quando, *a latere* dei documenti di bilancio in senso stretto, siano presentati provvedimenti collegati ordinamentali secondo lo schema della legge n. 208 citata. Nel caso della sessione di bilancio la presentazione di maxiemendamenti, su cui il Governo appone la fiducia, si riflette non solo sui poteri dell'Assemblea – per il meccanismo del voto bloccato – ma sul ruolo della stessa Commissione bilancio, in particolare quando quest'ultima non sia riuscita a completare il lavoro istruttorio e a definire un testo per l'Assemblea, pur se si sta consolidando l'interpretazione di non inserire nel maxiemendamento materie estranee al dibattito in Commissione.

Si può al riguardo ricordare come l'esame dei documenti di bilancio per il 2007, da parte della 5^a Commissione del Senato, si sia arrestato senza che la 5^a Commissione potesse arrivare alla discussione di tutti gli emendamenti presentati e pervenire al conferimento del mandato al relatore. Il Governo ha successivamente presentato un maxiemendamento, su cui ha apposto la fiducia e i cui contenuti normativi riguardavano, come era d'altronde avvenuto nelle precedenti sessioni di bilancio, gli ambiti di competenza praticamente di tutte le Commissioni, ove pure si era svolto, secondo la consolidata architettura della sessione di bilancio, tutto il dibattito sulle parti di competenza delle singole Commissioni della manovra annuale e sulla Tabella di bilancio ministeriale²⁰.

6.4. In materia di maxiemendamenti, va peraltro sottolineata una interessante prassi, innestata in Senato per valorizzare il ruolo della Commissione bilancio (sul rispetto dell'articolo 81) chiamata dalla Presidenza di Assemblea non a votare un parere, ma ad esprimere una "valutazione", poi esposta dal Presidente della 5^a Commissione direttamente in Assemblea sui problemi di copertura dei maxiemendamenti, secondo un modello procedurale diverso da quello accolto alla Camera, ove la valutazione viene effettuata dalla Commissione bilancio antecedentemente all'apposizione della questione di fiducia. Al riguardo, si ricorda che, in un caso recente, il Presidente *pro tempore* della

¹⁹ Senato della Repubblica. Bollettino delle Giunte e Commissioni. Giunta del Regolamento. 27 dicembre 2004. Rilievi sulle modalità di redazione e di approvazione dei testi legislativi contenuti nel messaggio del Capo dello Stato del 16 dicembre 2004. Relazione del Presidente del Senato, p. 27.

²⁰ In un'analisi sulla produzione normativa nella XV legislatura, effettuata dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, viene confermato il ruolo giocato, rispetto alle leggi approvate alla data del 15 luglio 2007 (in totale 42), dalle leggi finanziarie e di bilancio che, sotto il profilo della dimensione (misurata in numero di commi e di colonne della Gazzetta Ufficiale), costituiscono più della metà delle decisioni legislative assunte nella legislatura fino alla data indicata; da una ricognizione effettuata – sulla base di un censimento sotto il profilo degli ambiti di competenza delle Commissioni permanenti – dei 1364 commi di cui è costituita la legge finanziaria 2007 come risultante dall'approvazione del maxiemendamento, appare evidente che risultano assai ridotti i commi di stretta competenza della 5^a Commissione permanente, cui pure è affidata la cabina di regia della manovra. In: Camera dei deputati, Servizio Studi. Osservatorio sulla legislazione. Appunti del Comitato per la legislazione. XV legislatura: "La produzione normativa nella XV legislatura. Aggiornamento al 15 luglio 2007", n. 4, 2007.

Commissione bilancio esponendo all'Assemblea del Senato, la valutazione sui profili di copertura di un maxiemendamento ad un decreto-legge, su cui il Governo aveva apposto la fiducia, elencò una lunga serie di disposizioni non rispondenti ai criteri consolidati di rispetto dell'articolo 81, quarto comma, che poi il rappresentante del Governo, nel suo intervento successivo in Assemblea, dichiarò di ritirare dal testo del maxiemendamento in adesione a tale valutazione²¹.

Anche nella sessione di bilancio per il 2007, pertanto, in relazione alla apposizione della fiducia sul citato maxiemendamento, ai fini della valutazione da parte della Presidenza sulla mancata introduzione nel testo di norme nuove, non contemplate nell'articolato o negli emendamenti presentati, in Senato la 5^a Commissione permanente è stata chiamata a svolgere un dibattito, senza pervenire a un voto, sia su tali profili di ammissibilità, sia per segnalare le disposizioni non conformi alle leggi di contabilità, e a seguito della valutazione svolta in 5^a Commissione permanente (e della conseguente relazione del Presidente della medesima), il Presidente dell'Assemblea ha espunto, dichiarandole inammissibili, talune disposizioni del maxiemendamento. E' interessante rilevare, sotto il profilo delle prerogative del Governo, che in precedenza sia il Governo (che il relatore) avevano accettato di presentare subito tutti i propri emendamenti, col corredo delle relazioni tecniche, poi utilizzate per vagliare i profili di copertura delle proposte emendative presentate dal Governo con il maxiemendamento²².

6.5. Nel valutare quanto la espansione del contenuto normativo della finanziaria influisca sulla possibilità che l'ordinario programma legislativo del Governo sia realizzato, conclusa la fase di programmazione e di realizzazione della manovra di bilancio, con le ordinarie procedure legislative, occorre avere riguardo anche al peso, decrescente, di un istituto della legge finanziaria, quella dei fondi speciali di parte corrente e di conto capitale, preordinati per la copertura finanziaria degli interventi legislativi nel corso del nuovo esercizio finanziario.

La progressiva dilatazione dei materiali normativi della legge finanziaria, registrata anche nella manovra di bilancio per il 2007, ha concentrato – nei tempi della sessione parlamentare, scanditi dall'apposizione della fiducia sul maxiemendamento al Senato – la realizzazione di larga parte dell'agenda legislativa del Governo, sottraendo alla dialettica fra Commissioni di merito e governi di settore l'approfondimento delle opzioni legislative sulle politiche settoriali. Nei casi, poi, in cui l'attrazione all'interno della legge finanziaria di disposizioni emendative onerose sotto il profilo finanziario, ha implicato anche la scelta di ricorrere – per la contestuale copertura dell'innovazione legislativa introdotta nella manovra – alle risorse di copertura dei fondi speciali, si comprende come l'assottigliamento, nel corso del passaggio parlamentare dei documenti di bilancio, delle risorse per il finanziamento della ordinaria produzione legislativa annuale, in particolare del fondo di parte corrente, sia destinato ad incidere sulla attività legislativa delle Commissioni.

Premesso che il ricorso ai fondi speciali viene considerato un dato che concorre ad indicare il grado di mantenimento della coerenza delle scelte di bilancio impostate con la manovra di finanza pubblica, già a partire dalla metà della scorsa legislatura comincia a emergere un profilo decrescente dei fondi speciali, che, in particolare, si palesa da un raffronto fra dimensionamento delle risorse dei fondi speciali nel disegno di legge finanziaria originario e quello risultante al termine del passaggio parlamentare²³. D'altronde da un approfondimento sul ricorso alle varie

²¹ Cfr.: Senato della Repubblica. Resoconto stenografico del 2 febbraio 2006, p. 26 e segg..

²² Cfr.: Senato della Repubblica. Servizio del Bilancio. *La decisione di bilancio per il triennio 2007-2009*, cit. pp. 38-39.

²³ Già nella nella XIV legislatura, in particolare a partire dalla manovra per il 2004-2006, le risorse contenute nelle Tabelle A e B relative ai fondi speciali di parte corrente e di conto capitale del disegno di legge finanziaria venivano utilizzate in modo consistente durante l'iter di esame in Parlamento e tale prassi è proseguita anche nelle manovre successive. Un accenno si rintraccia in un intervento del relatore per il disegno di legge finanziaria alla Commissione bilancio della Camera dei deputati, deputato Ventura, che motiva l'invito al ritiro di un emendamento con "l'esigenza di

modalità di copertura della legislazione di spesa emerge anche un livello decrescente di utilizzo della copertura sui fondi speciali della legge finanziaria, mentre si afferma come modalità frequente di copertura la riduzione di autorizzazioni di spesa, oltre che il ricorso alle maggiori entrate²⁴.

In secondo luogo, anche la crescente difficoltà, nel corso dell'esame in Commissione, ad identificare nei disegni di legge di iniziativa governativa, come tali obbligatoriamente corredati dalla relazione tecnica, il testo base per l'esame in Commissione, sempre più spesso affidato alla elaborazione in ambito parlamentare nella sede ristretta, comporta, da parte della Commissione bilancio, la richiesta di relazione tecnica, che è destinata inevitabilmente ad influire sui tempi di approvazione degli *iter* del provvedimento.

Il quadro che si è delineato rivela pertanto come le difficoltà, riscontrate nell'attuale legislatura nella produzione legislativa da parte dei collegi ristretti, siano da ricondurre, oltre che al contesto del confronto in atto fra Governo, maggioranza e opposizione, agli assetti determinatisi nel rapporto tra manovra finanziaria annuale e procedure legislative ordinarie, per la persistente tendenza del sistema politico a utilizzare la manovra di bilancio anche come sede di compensazione delle frizioni coalizionali sulle politiche, assorbendo gli spazi anche finanziari di successiva elaborazione normativa tra Ministeri di settore e Commissioni di merito.

7. Partecipazione del Governo nell'ambito dei procedimenti non legislativi in Commissione.

7.1. Qualche breve considerazione, infine, sulla partecipazione del Governo alle principali procedure non legislative delle Commissioni parlamentari.

L'intervento di rappresentanti del Governo in Commissione, nell'ambito delle materie di competenza dei collegi ristretti, rappresenta uno dei tratti più significativi del dialogo che si instaura fra il sistema delle Commissioni parlamentari e i rappresentanti del Governo. La cosiddetta sede politica, regolata dagli articoli 46 R.S. e 143 R.C.D., consente lo svolgimento di un confronto in cui le Commissioni, dibattono le linee politiche generali del settore di competenza, oppure anche specifiche problematiche, interloquendo in modo libero con il rappresentante del Governo. L'iniziativa può provenire direttamente dal Governo attraverso la richiesta di comunicazioni (art. 46, c. 3 R.S.) che, per prassi, vengono rese dai vari Ministri di settore dopo che il Governo ha ottenuto la fiducia, contribuendo a definire un parametro politico di riferimento per valutare la successiva azione di governo; inoltre, le Commissioni, ai sensi dell'art. 46, c. 1 R.S., hanno facoltà di chiedere informazioni o chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza.

Vi sono poi comunicazioni, o audizioni di rappresentanti del Governo, che avvengono in qualunque fase della legislatura, spesso per fatti di grande rilievo per l'indirizzo governativo. In questo caso, per evitare un voto formale dell'Assemblea, il Governo sovente preferisce la sede di Commissione, ove raccoglie gli orientamenti dei gruppi politici, mentre in altri casi il dibattito in

limitare il ricorso alle voci della Tabella A per la copertura di numerosi emendamenti", cfr. Camera dei deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, 5 dicembre 2007, p. 104.

²⁴ Nell'approfondimento periodico sulle leggi di spesa riepilogativo dell'anno 2006, effettuato dal Servizio Bilancio del Senato della Repubblica, in cui sono analizzate le modalità di copertura dell'ordinaria legislazione di spesa, ad esclusione della legge finanziaria e dei provvedimenti considerati parte della manovra di bilancio, si sottolinea come il livello toccato dal ricorso ai fondi speciali nel periodo 1994-2006 sia il più basso del periodo considerato, pur se scomponendo i valori tra i due fondi emerge un valore lievemente più alto per il fondo di parte capitale; "tale andamento è riconducibile alla scelta, come forma finanziaria alternativa e prevalente, delle minori autorizzazioni di spesa" ..., peraltro già presente nei precedenti due quadrimestri. "Un altro fattore del descritto andamento sembra riconducibile agli importi comparativamente più ridotti rispetto al passato, accantonati via via nell'ambito delle successive manovre finanziarie, con ciò evidenziando un'evoluzione di tale istituto contabile". Cfr.: Senato della Repubblica. XV legislatura. Legislazione di spesa 1° settembre-31 dicembre 2006. Febbraio 2007, n. 9; vedasi in particolare pp. 6 e seguenti e la Tabella n. 4, pp. 28-30.

Commissione può precedere il dibattito in Assemblea. Alcune volte, poi, si tratta di comunicazioni rese in occasione di eventi drammatici di vario tipo in seguito ai quali vengono rese informative e assunti informalmente impegni in ordine ad interventi. Il tratto più rilevante della procedura consiste generalmente nella replica, alla luce del dibattito svolto, spesso configurata come momento di codeterminazione dell'indirizzo²⁵.

Per situazioni di urgenza attinenti alla politica estera e di difesa, si sono dati casi di convocazioni delle Commissioni Esteri e Difesa, spesso congiuntamente, anche in seduta permanente (e quindi riunitesi anche dopo un brevissimo preavviso anche fuori dai termini regolamentari, naturalmente limitatamente al perdurare della crisi). Quello della politica estera e di difesa, d'altronde, è un settore nel quale si è progressivamente affermato un ruolo molto incisivo delle Commissioni competenti, per la preferenza spesso manifestata dal Governo a intervenire nelle sedi ristrette, spesso congiunte, e talvolta di entrambi i rami del Parlamento (cosiddette "quadrangolari"). Di particolare interesse è poi la positiva esperienza registrata, già a partire dall'ultimo scorcio della passata legislatura, in materia di assolvimento da parte del Governo, di obblighi informativi al Parlamento previsti dall'articolo 3 della legge n. 11 del 2005 in materia di partecipazione del Parlamento al processo normativo dell'Unione europea: in base alla norma citata è stata avviata la prassi in base alla quale il Governo viene a riferire in modo periodico al Parlamento, privilegiando, di norma, l'intervento davanti la sede "quadrangolare" delle Commissioni Affari esteri e Affari europei di Camera e Senato, per dare un'informativa nell'imminenza dei Consigli europei e anche dopo la loro conclusione.

Va, invece, sottolineato che non ha avuto di fatto grande applicazione in Senato la previsione di cui all'articolo 46, comma 2 (informativa sull'esecuzione di leggi e sull'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati o accolti dal Governo).

7.2. Si è già ricordato che l'ordinamento statutario prevedeva che le Camere non potessero sentire altri all'infuori dei propri membri, dei ministri e dei commissari di governo, mentre oggi il Parlamento attraverso le Commissioni ha acquistato una capacità amplissima di collegamento con la società. La Costituzione, tuttavia, salvo l'inchiesta, non regola le procedure e gli strumenti delle attività non legislative, le quali sono disciplinate dai regolamenti parlamentari e sono espressione, secondo la dottrina, di un potere implicito nel rapporto fiduciario. Questa attività conoscitiva si svolge pertanto in modo del tutto distinto dalle altre sedi, nelle quali si tende a chiamare in causa la responsabilità del Governo, tanto è vero che il regolamento del Senato in particolare (articolo 48, c. 2) precisa che in sede di indagine conoscitiva non si può né esercitare sindacato politico, né emanare direttive, né procedere ad imputazioni di responsabilità.

Nelle Commissioni, a partire dai regolamenti del '71 si possono approvare risoluzioni dirette a manifestare orientamenti o, in modo più penetrante, a definire "indirizzi su specifici argomenti", secondo la formulazione dell'articolo 117, R.C.D., mentre l'articolo 50, c. 2, R.S. si limita a prevedere "che le Commissioni possono votare risoluzioni intese a esprimere il loro pensiero e gli indirizzi che ne derivano in ordine all'argomento in discussione". All'epoca si disse che questa importante innovazione rifletteva la peculiare situazione politica che si andava delineando nel Parlamento, che, non potendo utilizzare lo sbocco dell'alternanza politica, si andava strutturando su uno schema consociativo anziché conflittuale, aprendo anche all'opposizione, allora non alternabile, la possibilità di codecidere gli indirizzi, che non potendo essere quelli complessivi di fondo (che rendevano appunto impraticabile l'alternanza) si potevano limitare a quelli su specifici argomenti.

Il dato di sistema - che sarebbe comunque sopravvissuto al periodo delle pratiche consociative, esauritesi con il decennio degli anni Settanta - era la rottura del monopolio dell'indirizzo da parte dell'Assemblea, che manteneva solo la riserva di indirizzo fiduciario, quello cioè che impegnava la permanenza del Governo in carica, fermo restando per la Commissione di

²⁵ Sul punto cfr. Manzella, A.: "Il Parlamento", cit., pp. 406-407.

evidenziare responsabilità di governo, che, se non hanno esiti immediati di tipo espulsivo, possono avere una valenza di responsabilità di fronte all'opinione pubblica. D'altronde, come l'esperienza ha mostrato, il timore che con la proliferazione di centri di indirizzo si sfrangi l'organicità dell'indirizzo generale è abbondantemente compensata sia dalla possibilità di assicurare effettività almeno agli indirizzi settoriali, consentendo ai Ministri interessati di concordare delle linee, di maggioranza o di più ampio perimetro, sia anche dalla facoltà (art. 50, c. 3, R.S.) per il Governo di chiedere la rimessione all'Assemblea della risoluzione votata.

Il Regolamento del Senato, diversamente da quello della Camera dei deputati, che rende lo strumento della risoluzione in Commissione azionabile anche da parte del singolo deputato, prevede che le Commissioni possano procedere alla discussione (e al voto, con una maggioranza più alta, analoga a quella prevista per la sede deliberante) di risoluzioni, solo a conclusione dell'esame di affari assegnati sui quali non sono tenute a riferire all'Assemblea. Originariamente "l'affare" era rappresentato da un documento o atto, rientrando nella competenza della Commissione e ad essa assegnato; successivamente, in via di prassi, la latitudine del ricorso allo strumento della risoluzione è stata ampliata con l'assegnazione alle Commissioni (sempre in base all'articolo 34, c. 1, R.S.), di affari relativi a questioni o argomenti rientranti nella competenza delle medesime, a prescindere dall'esistenza di un documento cartaceo. Va sottolineato che, in caso di pluralità di strumenti di indirizzo, in Commissione si è seguito nel voto l'ordine cronologico di presentazione, secondo la prassi²⁶.

Le Commissioni, almeno al Senato, fanno peraltro ricorso a tale procedura di indirizzo in modo limitato anche per le concrete difficoltà di attivazione, legata all'assegnazione alla Commissione di un affare, come condizione per la presentazione di uno strumento di indirizzo²⁷.

Per quel che riguarda poi la funzione ispettiva, le procedure tradizionali delle Assemblee, che pur cercano di rendersi più immediate (*question time*), non appaiono adeguate ad assicurare un controllo specializzato sul Governo. Così, mentre l'Aula mantiene il carattere di tribuna scarsamente frequentata, anche se con *performance* migliorate in base alla collocazione oraria del *question time*, il tasso di frequenza dei rappresentanti del Governo nelle Commissioni è comprensibilmente più elevato.

7.3. Quanto all'attività consultiva delle Commissioni, prevista per le nomine governative negli istituti ed enti pubblici, anche economici, il Governo deve indicare i motivi di giustificazione della proposta di nomina secondo criteri di capacità professionale. Benché il parere non sia vincolante, quando è stato negativo, sia pur di rado, il Governo non ha proceduto alla nomina, mentre vi ha potuto procedere in caso di mancata espressione del medesimo (anche di una sola Commissione); inoltre, di fronte alla previsione di un parere contrario, ha talvolta ritirato proposte già presentate, segno che il rilievo politico sostanziale supera la valenza di una funzione formalmente solo consultiva, ma che in realtà appare espressione anche di indirizzo.

In merito, infine, all'attività consultiva delle Commissioni parlamentari su atti del Governo, in prevalenza schemi di decreti legislativi e di regolamenti, la ricostruzione attuale prevalente del fenomeno della legislazione delegata valorizza il concorso di Parlamento e Governo nella produzione di norme, in un procedimento definito "complesso" o "duale", che vede la necessaria partecipazione della legge parlamentare e dell'atto governativo con forza di legge. Peraltro proprio

²⁶ Va ricordato che, per l'esame e la votazione in Assemblea delle risoluzioni approvative del DPEF (e di quelle proposte alla Nota di aggiornamento al medesimo, quando presentata), per espressa previsione dell'articolo 125, c. 4, R.S., si vota per prima quella accettata dal Governo, cui però possono essere proposti emendamenti.

²⁷ In un caso, è stato assegnato a più Commissioni riunite un affare vertente sul medesimo argomento (in quel caso, di politica estera) che era oggetto di una audizione di un rappresentante del Governo e si è quindi proceduto alla convocazione delle Commissioni riunite in successione cronologica, prima per l'audizione dell'esponente governativo, poi per l'esame dell'affare assegnato, procedura nella quale è stato possibile votare un atto di indirizzo sul tema. Cfr.: Senato della Repubblica. XV legislatura. Resoconto sommario delle Giunte e Commissioni. 6 novembre 2001. Riunione congiunta delle Commissioni 3^a, 9^a e 10^a.

l'espansione delle deleghe "correttive" comporta il rischio di una serie di interventi legislativi ripetuti nel tempo che rimettono all'esecutivo, per un arco temporale consistente, la disciplina di interi settori, con un sostanziale indebolimento della trasparenza del procedimento, il che dovrebbe indurre a valorizzare il parere parlamentare.

La fase consultiva della espressione del parere parlamentare sugli atti del governo è stata assimilata sempre più alla fase della codecisione (anche alla luce della previsione del *quorum* rinforzato per la decisione parlamentare). Inoltre, l'esame parlamentare ha riproposto la dialettica Commissione di merito-Commissioni in sede consultiva (*in primis* la 5^a Commissione) in conseguenza di una innovazione, introdotta per prassi in Senato, rappresentata dalla previsione delle "osservazioni" che altre Commissioni permanenti sono chiamate ad esprimere sui profili di competenza, chiamando così in gioco, in primo luogo, le istanze sovraordinate in particolare del controllo finanziario; peraltro, alla Camera, ove la procedura dell'espressione del rilievo è appunto espressamente regolata (art. 96-ter), il parere della 5^a Commissione ha rilievo autonomo e non accessivo al parere principale. Gioca inoltre sulla portata del parere il tempo effettivamente a disposizione per la sede parlamentare (a causa della presentazione, per esempio, della richiesta di parere a ridosso di periodi di sospensione).

Comunque, a partire dalla metà della XIV legislatura, la legge ha talvolta previsto che sugli atti del Governo diversi dalle proposte di nomina siano espressi due distinti pareri, da parte della Commissione di merito e da parte della Commissione bilancio sugli aspetti finanziari: si tratta di una prassi sempre più diffusa anche nell'attuale legislatura.

8. L'esperienza della sessione di bilancio 2008.

8.1. La ricognizione delle linee evolutive dei rapporti fra esecutivo e legislativo, fin qui tratteggiata anche nelle prassi recenti delle Commissioni, suggerisce di riesaminare anche l'assetto della manovra di finanza pubblica, su cui si è innescato un ampio dibattito in ordine al rendimento delle procedure di bilancio, dopo che la sessione di bilancio per il 2007 aveva fatto registrare l'impossibilità di concludere l'esame in sede referente da parte delle due Commissioni bilancio, che hanno quindi condotto, sul tema della riforma degli strumenti di bilancio, un'ampia indagine conoscitiva.

Nel documento conclusivo²⁸ venivano affrontati tutti i nodi del processo di bilancio, e prospettate ipotesi di riforma, che appaiono particolarmente correlate al tema del ruolo delle Commissioni e all'esercizio delle prerogative governative. Su tale base conoscitiva, seguita da ulteriori audizioni parlamentari del Ministro responsabile del dicastero economico e dall'emanazione di una apposita circolare del Ministero dell'economia, sono state introdotte, in via sperimentale e a legislazione invariata, importanti e significative innovazioni nella struttura del bilancio dello Stato, avviando anche un percorso pluriennale di revisione della spesa pubblica

²⁸ Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva "Sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio", svolta congiuntamente dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, è stato approvato dalla 5^a Commissione del Senato il 16 maggio 2007. In particolare, nel documento veniva sottolineata l'esigenza di operare una sperimentazione a legislazione contabile vigente, utilizzando il DPEF quale perno per la riorganizzazione della sessione di bilancio attraverso l'individuazione di uno o più provvedimenti collegati, funzionali alla manovra nei settori cruciali della finanza pubblica, distinguendo gli interventi di rapida approvazione rispetto a quelli da distribuire in un arco più lungo. Nel documento si ipotizzava una struttura della legge finanziaria che accorpi gli interventi per i principali comparti della finanza pubblica (entrate, pubblico impiego, previdenza, sanità, sostegno al sistema produttivo), trasferendo nei collegati larga parte della materia relativa alle misure di sviluppo e riorganizzando il bilancio dello Stato sulla base delle funzioni obiettivo, per una migliore trasparenza della deliberazione e del controllo. Infine si prospettano tempi certi per tutti i documenti di bilancio, anche per i collegati con contingentamento in Commissione, e una disciplina specifica anche per l'ipotesi di presentazione di un maxiemendamento. Cfr.: Senato della Repubblica. XV legislatura. Resoconto Sommario delle Giunte e Commissioni del 16 maggio 2007, p. 91-93.

(*spending review*) per una allocazione delle risorse più efficace che consenta di abbandonare una logica meramente incrementale a favore di una revisione delle dinamiche della spesa a bilancio.

8.2. La sessione di bilancio per il 2008 ha quindi rappresentato la sede di prima sperimentazione della riclassificazione del bilancio dello Stato, che ha innovato in modo significativo la struttura precedente, basata sui centri di responsabilità amministrativa; la nuova struttura di bilancio, ora sperimentalmente articolata in missioni e programmi, è stata quindi “calata” nella vigente articolazione del bilancio per stati di previsione della spesa di ambito ministeriale ed è stata individuata una nuova unità di deliberazione parlamentare più aggregata, mentre anche il disegno di legge finanziaria ha riflesso, nella ripartizione in capi dell’articolo, il “calco” della struttura per missioni del bilancio di previsione²⁹.

Occorrerà comunque attendere la sedimentazione dell’esperienza della sessione per il 2008 per verificare il rendimento delle innovazioni introdotte con la riduzione del grado di dettaglio della decisione parlamentare sul bilancio, che ha restituito ai Ministeri di spesa una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse, in un bilanciamento fra poteri parlamentari e prerogative governative nelle competenze storicamente più rilevanti dei rapporti fra Governo e Parlamento. In particolare, si tratta di valutare quanto la struttura del bilancio più aggregata possa consentire alle Commissioni di merito, il cui contributo alla elaborazione delle politiche di settore è apparso finora oggettivamente limitato nella periodizzazione della sessione, di valutare e indagare meglio le dinamiche di fondo della spesa pubblica per realizzare, con il contributo dei ministri di settore, una riqualificazione e un migliore controllo dei flussi di spesa. Quanto invece alla sistematizzazione dei contenuti normativi della sessione, alla ricerca di un equilibrato bilanciamento tra competenza delle Commissioni bilancio e ambiti di merito delle Commissioni di settore, tale questione appare ancora alla ricerca di un definitivo assestamento, poiché, se è stato considerato come vero e proprio collegato il provvedimento sul *welfare*, esaminato dalle Commissioni competenti in materia di lavoro, contenuti più eterogenei ha avuto un decreto-legge di accompagnamento con ottica ancorata alla manovra ma con effetti temporali più circoscritti, considerato collegato in senso stretto solo in seconda lettura alla Camera dei deputati³⁰.

Sul piano più strettamente procedurale appare invece di sicuro rilievo la decisione cui è pervenuta in prima lettura la Commissione bilancio del Senato di prevedere un unico termine per la presentazione degli emendamenti per i senatori, per il relatore e per il Governo, scelta che si è tradotta in una significativa riduzione delle proposte emendative e che ha agevolato lo svolgimento

²⁹ In applicazione delle intese istituzionali così raggiunte sulla esigenza di migliorare la capacità conoscitiva e la funzione allocativa della decisione annuale di bilancio, il Ministero dell’economia e delle finanze ha presentato, dopo due “bozze” sperimentali di riclassificazione del bilancio dello Stato, un disegno di legge di bilancio per il 2008 con struttura articolata per missioni e programmi (sullo schema della riforma del bilancio francese implementata nel 2005) e comunque tale da consentire gli adeguati confronti internazionali, che ha consentito di pervenire, sin dalla sessione di bilancio per il 2008, che ha preso avvio proprio in Senato, a nuove modalità deliberative che fanno leva su Unità previsionali di base di livello molto più aggregato. Va sottolineato che il mantenimento della struttura del bilancio diviso per stati di previsione, in cui è stata calata la nuova struttura delle missioni (sovraministeriali) e dei programmi (tendenzialmente ministeriali), ha come conseguenza il mantenimento del criterio di individuazione delle competenze delle Commissioni in sede consultiva sulla base della tradizionale assegnazione degli Stati di previsione ministeriali, salvo in futuro il ricorso alla individuazione di un criterio di competenza delle Commissioni sulla manovra di bilancio, più radicato sul perimetro dei programmi medesimi. La formale corrispondenza fra ripartizione in capi dell’articolo della finanziaria secondo le denominazioni delle missioni del bilancio riclassificato può rappresentare un passo anche verso la costruzione di saldi di settore.

³⁰ Si tratta del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, recante: "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità fiscale", per il quale alla Camera il vaglio di ammissibilità degli emendamenti ha utilizzato il doppio parametro selettivo previsto per la decretazione di urgenza e per l’esame dei provvedimenti collegati.

ordinato e la conclusione della fase istruttoria in 5^a Commissione³¹, pur se non sono mancate vivaci polemiche in ordine alla mancata presentazione di una relazione tecnica per un emendamento del relatore di particolare rilievo. L'esame in prima lettura si è potuto comunque concludere senza che il Governo ricorresse alla presentazione di un maxiemendamento e alla apposizione della questione di fiducia, anche se al Senato l'*iter* è apparso caratterizzato, almeno nella fase di Commissione, dalla prevalente iniziativa emendativa del relatore, rispetto a quella governativa. L'*iter* alla Camera dei deputati, se ha registrato la positiva conclusione dell'esame referente in Commissione bilancio è stato peraltro contrassegnato dall'apposizione della questione di fiducia su tre maxiarticoli, cui il Governo ha fatto ricorso anche nell'ultima lettura al Senato.

Ai fini della presente analisi sulla dialettica fra Governo e Commissioni, appaiono peraltro di sicuro rilievo le disposizioni inserite nell'articolato della finanziaria 2008³² per la prosecuzione del programma straordinario di revisione della spesa pubblica delle amministrazioni centrali (*spending review*), già avviato con la precedente legge finanziaria e che aveva riguardato cinque Dicasteri di spesa³³. Al fine di rafforzare gli strumenti informativi e conoscitivi a monte della formazione del bilancio e accrescere la trasparenza e il ruolo allocativo della decisione di bilancio, finora prevalentemente ancorata a criteri incrementali di rifinanziamento automatico delle politiche di spesa, le disposizioni citate hanno previsto un nuovo canale procedurale in base al quale ogni Ministro trasmette entro il 15 giugno di ciascun anno alle Camere, ai fini dell'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, una relazione conoscitiva sullo stato della spesa e sull'efficienza ed efficacia delle politiche di spesa di competenza, con l'obiettivo di realizzare, su tale terreno, una interlocuzione e un proficuo confronto con le Commissioni di merito ai fini di interventi di riduzione e riqualificazione della spesa pubblica.

9. Qualche considerazione conclusiva.

9.1. Al termine di queste riflessioni, le osservazioni svolte preliminarmente sull'indubbio esito di rafforzamento del ruolo del Governo nel processo legislativo vanno però filtrate attraverso le considerazioni che scaturiscono dall'analisi delle prassi e della concreta azione di governo nell'attuale legislatura. Pur se l'iniziativa legislativa governativa resta prevalente e costituisce larga parte della produzione normativa della legislatura in corso, per l'evidente "traino" esercitato dal ricorso alla decretazione d'urgenza e dalla ampia articolazione dei documenti di bilancio, il ridotto numero di leggi approvate è stato, almeno ad una prima analisi, letto come un indice di scarsa incisività dell'azione dell'esecutivo, costretto a selezionare i temi dell'agenda legislativa, nell'ambito del vasto programma di governo, ricorrendo ai consueti strumenti di concentrazione deliberativa (decretazione d'urgenza, fiducia e maxiemendamenti) in grado di controbilanciare, con procedure di voto bloccato, il policentrismo parlamentare delle Commissioni, spostando sempre più l'asse delle decisioni verso l'Assemblea.

In tale contesto, se è proseguita l'eclisse delle sedi deliberanti di Commissione, di converso è emerso un potenziamento del ruolo di Commissione, come sede privilegiata di interlocuzione con il Governo in alcuni settori specifici di particolare rilievo, quali i dibattiti sui temi di politica estera e di difesa (sempre più spesso attraverso la formula delle Commissioni riunite o congiunte dei due rami). Anche sul terreno più delicato della apposizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti e nelle altre fattispecie citate, è stato possibile salvaguardare, attraverso soluzioni procedurali che attingono al carattere flessibile dei regolamenti parlamentari, un incisivo ruolo alla Commissione bilancio nella valutazione sul rispetto del parametro costituzionale di copertura.

³¹ Vedasi le considerazioni del relatore sul disegno di legge finanziaria, A.S. 1818, senatore Legnini. Cfr. Senato della Repubblica. Assemblea. Resoconto stenografico del 5 novembre 2007, p. 9 e segg.

³² Cfr. Legge finanziaria n. 244 del 2007, art. 3, commi 67-70.

³³ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. "*Libro verde sulla spesa pubblica - Spendere meglio: alcune prime indicazioni*". Roma, 6 settembre 2007.

Nell'ottica della presente indagine, si può porre l'accento su alcune linee di tendenza, che confermano il rilievo delle Commissioni parlamentari nel raccordo con il Governo e la valorizzazione, evidenziata nell'ultima sessione di bilancio, del ruolo referente delle Commissioni bilancio, grazie anche al *self-restraint* di tutti gli attori parlamentari, per una significativa riduzione del numero degli emendamenti, a dimostrazione del ruolo giocato da intese convenzionali che coinvolgono tutti gli attori, incluso il Governo, sulle modalità del confronto in Parlamento. Di converso non sembra ancora consolidato, in conseguenza delle innovazioni apportate con la riclassificazione della struttura del bilancio, un significativo cambiamento, nelle modalità con cui le Commissioni e il Governo affrontano l'esame delle parti di competenza della manovra di bilancio nelle Commissioni. Va comunque valutato positivamente l'impegno a proseguire sulla strada della razionalizzazione della struttura del bilancio e della attivazione, in relazione all'implementazione del programma di *spending review*, dei nuovi canali informativi e di monitoraggio dei flussi di spesa a favore delle Commissioni permanenti, in cui si condensano le competenze per una modalità di produzione legislativa, sia durante la sessione che fuori sessione, più specialistica e attenta all'analisi della qualità della legislazione e delle politiche di spesa. In questa ottica va richiamata anche la proposta di rivitalizzare lo schema di una redigente speciale, in correlazione alle innovazioni introdotte con la nuova struttura del bilancio³⁴.

Più in generale, anche in questa legislatura la questione della governabilità appare strettamente intrecciata con quella della funzionalità delle istituzioni e della valorizzazione del ruolo del Parlamento, sulle quali si è innescato un ampio dibattito sia in ambito parlamentare che da parte degli studiosi³⁵, in relazione all'esigenza di migliorare il rendimento delle procedure parlamentari, anche allineando alcune asimmetrie esistenti fra i due regolamenti, per esempio in materia di decreti-legge. Ciò chiama in causa da un lato i problemi della programmazione, su cui interferisce il massiccio ricorso agli strumenti d'urgenza³⁶, con il *pendant* dei maxiemendamenti, e dall'altro l'esigenza di un potenziamento del raccordo fra la programmazione di Assemblea e i lavori delle Commissioni, sempre alla ricerca anche di un'espansione dei propri tempi di lavoro, rispetto ai tempi dell'Assemblea. D'altronde, proprio i segnali di una minore incisività dell'iniziativa governativa, quando non veicolata nelle procedure della sessione o negli strumenti d'urgenza, consiglia di favorire l'approfondimento in Commissione, garantendo anche forme di maggiore tutela ai testi istruiti per l'esame dell'Assemblea (si richiama al riguardo la disposizione dell'articolo 78, c. 6 R.S. che, diversamente dalla Camera, non prevede che gli emendamenti accolti al testo dei decreti-legge in Commissione entrino direttamente a comporre il testo per l'Assemblea).

Risulta, altresì, confermata una notevole vitalità istituzionale e una capacità di collegamento delle Commissioni con la società, anche se il bilancio sul loro rendimento non può che dipendere, oltre che dai loro poteri, dal concreto funzionamento del regime politico e partitico. Appare comunque ipotizzabile che la riforma nella struttura dei Ministeri (approvata con la legge finanziaria 2008), col ritorno ai criteri di formazione e composizione del Governo previsti dalla legge n. 300 del 1999 possa avere, in futuro, qualche ripercussione anche sull'attuale assetto delle Commissioni.

³⁴ Cfr. De Ioanna P., *cit.*

³⁵ Alla riflessione sulla funzionalità delle istituzioni parlamentari è dedicato il Quaderno di Astrid. Manzella, A. e Bassanini, F. ed. *“Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte”*, cit..

³⁶ Sulla tematica della decretazione d'urgenza, si richiama al riguardo la recente sentenza della Corte costituzionale (n. 171 del 2007, che ha cassato l'articolo 7, c. 1. lettera a) del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80) la quale, per la prima volta, ha annullato una disposizione di un decreto-legge per evidente mancanza di presupposti costituzionali, questione sulla quale sono in corso approfondimenti in sede di Commissione affari costituzionali del Senato, al fine di vagliare eventuali implicazioni correlate alla procedura di verifica dei presupposti di costituzionalità, ed anche in ordine ai criteri per una valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge (cfr. Senato della Repubblica, Bollettino delle Giunte e Commissioni., 26 giugno e 31 luglio 2007. Discussione in 1^a Commissione).

La riflessione odierna conferma comunque il ruolo assai rilevante svolto dai regolamenti parlamentari sia per coordinare le regole del gioco di una corretta dialettica istituzionale, sia come luogo di sperimentazione di intese in grado di compensare e conciliare le tensioni sulla dinamica dei rapporti fra esecutivo e legislativo, per la flessibilità delle soluzioni necessarie ad accomodare le esigenze di una democrazia decidente e governante, come dimostra l'accento posto, nel confronto recentemente apertosi fra le forze politiche sul tema della riforma elettorale, sulla esigenza di una contestuale revisione di alcuni rilevanti aspetti dei regolamenti parlamentari.